

Stortingets kapasitet og endring av lovforslag

Marie Jørgenvåg

Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

Innhold

INNHold	1
1. INNLEDNING	4
1.1 BAKGRUNN	4
1.2 DISKUSJON AV PROBLEMSTILLING	6
1.3 DISPOSISJON	7
2. TEORI.....	11
2.1 DEFINITORISKE KJENNETEGN VED ET PARLAMENT	11
2.1.1 Historiske bidragsyttere	13
2.1.2 Den nordiske parlamentsforskning	13
2.1.3 Stortingets konstitusjonelle rolle: Grunnloven av 1814	14
2.2 BIDRAG I PARLAMENTSFORSKNINGEN – NASJONALT OG INTERNASJONALT	15
2.2.1 Decline of parliaments-tesen.....	15
2.2.2 Stemmer teller - ressurser avgjør	17
2.2.3 Stortinget i eksil	19
2.2.4 The ups and downs of Parliament	20
2.2.5 Maktintegreringsteser.....	21
2.2.6 Demokratiets dobbeltbevegelse.....	23
2.3 STORTINGET I ET NYTT ÅRTUSEN	24
2.4 MAKTBEGREPET.....	24
2.5 ENDRINGSAKTIVITET OG MAKT	26
2.5.1 Stortingets formelle makt	27
2.5.2 Liten reell makt?	27
2.5.3 Ny oppgangperiode.....	29
2.6 METODISKE BETRAKTNINGER	29
2.6.1 Regjeringens muligheter for antesipering.....	30
2.7 ENDRINGSAKTIVITET SOM MAKTINDIKATOR	32
2.8 STORTINGET SOM SANDPÅSTRØENDE ORGAN	34
2.9 OPPSUMMERING	36
3. ENDRINGSAKTIVITETEN I STORTINGET	38
3.1 STORTINGETS ENDRINGSAKTIVITET AV REGJERINGENS LOVFORSLAG 1945-2001	39
3.1.1 Flertall og konsensus	40
3.1.2 Flertallet brister	41
3.1.3 De urolige 70-årene	42
3.1.4 1980-årene	43

3.1.5	1990-årene	44
3.2	PRIVATE FORSLAG FREMSATT AV STORTINGSREPRESENTANTENE	45
3.3	SPØRREAKTIVITET I STORTINGET	50
3.4	FRAKSJONSMERKNADER.....	52
3.5	VARIASJONER I ENDRINGSAKTIVITET KNYTTET TIL STORTINGETS ØVRIGE AKTIVITET	55
3.6	OPPSUMMERING	55
4.	STORTINGETS KAPASITET.....	57
4.1	ET HISTORISK TILBAKEBLIKK: STORTINGETS VEKST	58
4.1.1	Komitesekretærer og ansatte i partienes gruppesekretariater	59
4.1.2	Partienes finansieringsmønstre	60
4.1.3	Representantenes profesjonalisering.....	62
4.1.4	1993: Året for de store reformer	64
4.2	BEHOV FOR YTTERLIGERE STYRKING AV STORTINGETS UTREDNINGSKAPASITET?	65
4.2.1	Innstilling fra utvalget for å vurdere styrking av Stortingets utredningskapasitet	65
4.2.2	Innstilling fra utvalget til å vurdere stortingsrepresentantenes arbeidsvilkår	66
4.2.3	Stortingets kontroll med regjering og forvaltning	68
4.3	STORTINGETS ØKTE KAPASITET: KONSEKVENSER	69
4.3.1	Problemer knyttet til Stortingets utredningskapasitet	70
4.3.1.1.	Grønn skattekommisjon	71
4.4	OPPSUMMERING	73
5.	FORKLARING AV ENDRINGSAKTIVITET.....	75
5.1	PROBLEMER KNYTTET TIL Å KOBLE KAPASITET OG ENDRINGSAKTIVITET	76
5.2	REGJERINGER I MINDRETALL SOM ÅRSAK TIL ENDRINGSAKTIVITET	76
5.2.1	En mindretallsregjerings forutsetninger og begrensninger.....	77
5.3	SYMBOLPOLITIKK – EN NY ARENA?	78
5.3.1	Er endring av lovforslag egnet som symbolpolitikk?	79
5.4	EN FORSKERS SYN PÅ ØKNINGEN I AKTIVITETS- OG KONFLIKTNIVÅET	80
5.5	OPPSUMMERING	81
6.	KONKLUSJON OG AVSLUTNING.....	83
6.1	VEIEN FREM TIL I DAG	83
6.2	PROBLEMSTILLINGER BESVART	85
6.3	VEIEN VIDERE	88

Figurer

Figur 1: <i>Variasjon i Stortingets endringsaktivitet av regjeringens lovforslag 1945-2001.</i>	39
Figur 2: <i>Antall private forslag (Dok.8 forslag) totalt i perioden 1970-2002.</i>	47
Figur 3: <i>Antall private lovforslag fremsatt av stortingsrepresentantene 1949-2002.</i>	48
Figur 4: <i>Antall private lovforslag fremsatt av stortingsrepresentantene i perioden 1977-2002.</i>	49
Figur 5: <i>Oversikt over Stortingets spørreaktivitet i perioden 1945-2001.</i>	52
Figure 6: <i>Antall fraksjonsmerknader i perioden 1945-2001.</i>	53

1. INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Forholdet mellom utøvende og lovgivende myndighet i Norge skiller seg vesentlig fra for eksempel det britiske. Valgordningen i Storbritannia, flertallsvalg i enmannskretser, har skaffet landet stabile flertallsregjeringer utgått fra ett parti som langt på vei har fått gjennomført sin politikk. Storbritannia blir ofte karakterisert som *"parlamentarismens vugge og hjemland"*, og på grunn av valgordningen gjør fremdeles den *"klassiske flertallsparlamentarismen"* seg her gjeldende.

Parlamentarismen fikk en noe annen utforming i de skandinaviske landene. I Norge ligger mandatfordelingen i Stortinget nær partienes velgeroppslutning, noe som innebærer at store partier ikke får det saftige styringstillegget som de får i Storbritannia. Dette gjenspeiles i et fragmentert partisystem, der hvert parti har vanskeligheter med å skaffe flertall alene. Denne situasjonen reflekteres i at Norge i store deler av etterkrigstiden har hatt mindretallsregjeringer, enten utgått fra ett parti, eller som en konstellasjon av flere partier. Bare Sverige og Danmark har hatt flere mindretallsregjeringer enn Norge. I Norge styrte Arbeiderpartiets regjering 1993-97, med Gro Harlem Brundtland som statsminister, med støtte fra 67 mandater. Kjell Magne Bondevik og hans sentrumsregjering som tiltrådte etter valget i 1997, hadde kun støtte fra 42 av 165 mandater.

Tidligere har antakelsen om parlamentets svakhet fordret forholdsvis lite forskning på området, men i statsvitenskapelig litteratur fra sent 1980- tall og utover synes det å være en tendens til at Stortinget tillegges større viktighet enn tidligere.

Maktforholdet mellom Storting og regjering endres over tid, og veldig mye synes å avhenge av mandatgrunnlaget til regjeringen. Under Ap's lange flertallsstyre 1945-61 hadde Stortinget begrensede muligheter for innflytelse. Har imidlertid regjeringen et mindretall av mandatene, kan opposisjonen, hvis den evner å opptre noenlunde

samlet, overkjøre regjeringens forslag. Det er en utbredt oppfatning at de tre parlamentene i Skandinavia de siste årene har fått en sterkere plassering i forhold til regjeringene, noe som i høy grad henger sammen med at regjeringene sjelden har mandatgrunnlag som støtter seg på eget flertall.

Mindretallsregjeringene har vært gjenstand for mye debatt de siste årene, og mye av argumentasjonen går på at svake mindretallsregjeringer har ført til en uheldig maktforskyvning i forholdet mellom Storting og regjering, der den førstnevnte har fått for mye makt og detaljstyrer i saker som tradisjonelt har ligget under regjeringen. Mindretallsregjeringer beskyldes også for å være den direkte årsaken til at Stortingets aktivitet rettet mot regjeringen har økt. Det er en realitet at Stortinget i løpet av det siste tiåret har økt sin aktivitet i form av initiativ overfor og kontroll med regjeringen. Det beste beviset på det er opprettelsen av Kontroll- og konstitusjonskomiteen i 1993, som i tillegg til å granske regjeringen og forvaltningens gjøren og laden, også ble gitt egen initiativrett.

Mange ser på langvarig mindretallsstyre som et styrings- og effektivitetsproblem, siden den til enhver tid sittende regjering til stadighet må samordne, koordinere og inngå kompromisser med andre partier, uten å ha noen som helst garanti for å få gjennomført sin egen politikk. Bondevik-regjeringen 1997-2000 utøvde blant annet i Europa –politikken stortingsflertallets vilje til tross for at regjeringspartiene hadde divergerende syn. Det at flertallskonstellasjonene endres raskt og er svært uforutsigbare, kan i tillegg by på problemer for velgerne i form av at de ikke vet hvem som står bak de ulike vedtak som fattes. Konsekvensen er at det blir vanskeligere å "straffe" de skyldige ved neste Stortingsvalg. Det altoverskyggende er imidlertid at svake mindretallsregjeringer og et tilsvarende sterkt Storting skaper grobunn for nye samhandlingsformer mellom lovgivende og utøvende myndighet, noe flere og flere setter spørsmålsteget ved. Tidligere stortingspresident Kirsti Kolle Grøndahl er en av de mange som har uttrykt sin frustrasjon:

"Mindretallsregjeringer fører til grunnleggende og uheldige forskyvninger i det naturlige samspill mellom Storting og regjering. Stadig oftere registrerer jeg uklarheter i arbeidsfordelingen og om hva Stortinget bør og kan bry seg med av det som har vært ansett som regjeringens oppgaver" (Aftenposten 1999).

I disse dager snakkes det altså mer om *stortingsregjereri* enn *decline of parliaments*. Sistnevnte er et begrep som oppstod innenfor internasjonale forskningsmiljøer i mellomkrigsårene, og som første gang ble formulert av briten James Bryce i 1921.

Er det blitt slik at regjeringen ikke regjerer, men bare administrerer andres oppfatninger? Etter all sannsynlighet er dette en sannhet med modifikasjoner, men det kan slås fast at det er forholdsvis stor enighet om at Stortinget har fått sterkere innflytelse på politikkkutformingene på bekostning av regjeringen.

1.2 Diskusjon av problemstilling

En av mine målsetninger i oppgaven vil være å påvise den påståtte maktforskyvning mellom Storting og regjering. For at dette skal la seg gjøre, må spørsmålet om makt diskuteres. Selv etter den begrepsmessige avklaring av maktbegrepet er måling av makt problematisk. I tillegg må årsakene til den eventuelle maktforskyvning fremlegges. Av forskjellige årsaker er det empiriske materialet ikke av en slik karakter at innflytelse uten videre lar seg fastslå. I litteraturen er imidlertid flere mulige årsaker lansert og diskutert. Den langvarige situasjonen med mindretallsregjeringer i Norge er kanskje den forklaringsfaktoren som har vært hyppigst benyttet. I 1990-årene ble det også populært å bedrive såkalt symbolpolitikk, en form for markeringspolitikk, fra politikernes side. Konsekvensene var at all form for Stortingsaktivitet rettet mot regjeringen økte. Disse to forklaringsfaktorene er sågar ikke gjensidig utelukkende. Selv om det altså er forespeilet flere årsaker til maktendringene, ønsker jeg her å ha hovedfokuset på *endringsaktiviteten Stortinget utøver i fremlegg av regjeringens lovsaker* som en indikator på variasjoner i maktforholdet. Årsaken til at dette kan være interessant skyldes simpelthen at mange, det være seg forskere, politikere eller media, fra tid til annen fristes til å tolke endringsaktiviteten som en klar indikator på variasjoner i maktforholdet mellom Storting og regjering. Det er min ambisjon å teste holdbarheten i en slik påstand.

Spørsmålet vil besvares i den grad datamaterialet gjør det mulig. Problemstillingen består av tre deler:

De siste årene synes regjeringens lovforslag i større grad enn tidligere å bli endret under stortingsbehandlingen.

- 1) Er dette riktig?
- 2) Er omfanget av endring under stortingsbehandlingen en gjenspeiling av maktforholdet mellom Storting og regjering?
- 3) Har omfanget av endring under stortingsbehandlingen bakgrunn i de folkevalgtes kapasitet til å utforme selvstendige alternativer?

De tre delene trenger litt nærmere utdyping. Den første delen er beskrivende og besvarer i hvilken grad påstanden om stadige økninger i endringer av regjeringens lovforslag har rot i virkeligheten og er korrekt. Den andre delen av problemstillingen er en teoretisk drøfting av maktspørsmålet. Jeg nevnte innledningsvis at Stortingets aktivitet overfor utøvende myndighet har økt i forhold til tidligere. De folkevalgte har de siste årene blitt stadig mer synlige i den politiske prosessen. Dette har gitt seg forholdsvis store utslag i Stortingets aktivitet overfor utøvende myndighet. Det er grunnleggende innen en institusjonell forståelse at organisasjons- og arbeidsformene i Stortinget påvirker de beslutninger som treffes, og samtidig har betydning for Stortingets rolle i forhold til regjeringen og i samfunnslivet generelt. Hva skyldes denne nye iveren etter å markere seg? Er dette kun et resultat av bevisste politiske valg om at dette er den nye måten å drive politikk på i tråd med den tiden vi lever i? Eller har dette vært et langsiktig og inderlig ønske fra politikernes side som det først nå har vært mulig å realisere på grunn av de kapasitetsmessige forbedringer som har kommet stortingspolitikere til del? Tredje og siste del av problemstillingen fremstår derfor mer som en årsaksanalyse.

1.3 Disposisjon

Parlamentsforskning har lenge vært et lavt prioritert forskningsemne. Begrepet

"decline of Parliaments" ble lansert av James Bryce i verket *"Modern Democracies"*

i 1921. Denne antakelsen om at *"parlamentene er marginale enheter i policy-utformingen"* står fortsatt sterkt i mange land. Eksempler på tilsvarende vurderinger av Stortinget er Seips (1963:21) *"Stortinget i eksil"* og Rokkans (1987:206) *"stemmer teller – ressurser avgjør"* på 1960-tallet, til Maktutredningens konklusjon om at *"de folkevalgte innflytelse i systemet preges av begrensede muligheter for politisk styring"* (NOU 1982:3). Samtlige gir indikasjon på at vedtak fattes andre steder enn på Stortinget. Den tidligere maktutrederen, Johan P. Olsen (1983:42), var mer optimistisk da han hevdet Stortingets innflyelse fulgte samme bevegelse som *"flo og fjære"*, alt avhengig av regjeringens mandatgrunnlag. Han har i et arbeid fra 1983 registrert at Stortinget allerede fra 1970-tallet *"became a more rather than a less significant institution"* (Olsen 1983:72).

Kapittel 2 gir en oversikt over den foreliggende litteraturen som går på forholdet mellom parlament og regjering, og som også ser parlamentet i forhold til andre viktige samfunnsinstitusjoner. Tesen om *"decline of parliaments"* vil stå sentralt fra internasjonal forskning, mens begreper som blant annet *"Stortinget i eksil"* og *"Stemmer teller – ressurser avgjør"* blir behandlet som sentrale bidrag fra den norske parlamentsforskningen. En del av kapittelet problematiserer forholdet mellom endringer gjort av Stortinget og makt, det vil si Stortingets makt i forhold til regjeringen. I tillegg behandles og defineres maktbegrepet, og endringsaktivitet som empirisk indikator diskuteres og problematiseres.

Kapittel 3 belyser den generelle økningen i Stortingets aktivitet og behandler utviklingen av de ulike formene for aktivitet. Spesielt vies det som gjelder endringsaktiviteten eller tilbøyeligheten for Stortinget til å endre lovforslag, oppmerksomhet. Her vil jeg innledningsvis redegjøre for hvordan utviklingen av Stortingets endringsaktivitet av regjeringens lovforslag har vært i etterkrigstiden og frem til våre dager. Deretter ser jeg på Stortingets øvrige aktivitet i form av spørretimespørsmål, fremsettelse av private forslag og antall dissenser og fraksjonsmerknader. Hvordan har denne utviklet seg i forhold til endringsaktiviteten av lovforslag? Det kan være fruktbart å kontrastere utviklingen i omfanget av

endringer med andre aktivitetsformer i Stortinget, blant annet for å se om det er samme trend som gjør seg gjeldende. Endringsaktiviteten viser seg å ha et litt annet mønster over tid enn de øvrige aktivitetsformene.

Den mer sentrale del av oppgaven innebærer et forsøk på å forklare hvorfor Stortinget stadig oftere synes å endre lovforslag som regjeringen fremmer. Først å fremst er det kapitlene 4 og 5 som behandler denne delen. I kapittel 4 redegjør jeg for hvordan utviklingen av Stortingets administrative kapasitet har gjennomgått store forandringer de siste tiårene. Her presenteres altså den uavhengige variabel, eller årsaksvariabelen. De folkevalgte har fått mange flere til å bistå seg i deres daglige utførelse av arbeidet. Samtidig har representantene fått stadig lengre utdanning, i tillegg til at gjenvalgshyppigheten til komiteene holder seg på et høyt nivå. Totalt tyder dette på at ressursene både hos de folkevalgte og i deres administrasjon har økt. Avslutningsvis her vil jeg referere til utvalgte innstillinger som antyder hvilke ressurser Stortinget bør besitte i årene fremover.

I kapittel 5 analyseres uavhengig variabels betydning for avhengig variabel, det vil si årsak og effekt. Gitt problemstillingen er det nødvendig å analysere forholdet mellom en uavhengig variabel, nemlig kapasitet, og den avhengige variabelen ”endringsaktivitet”. I kapittel 5 drøftes det hvorvidt og på hvilken måte Stortingets kapasitet kan ha påvirket Stortingets endringsaktivitet av regjeringens lovforslag. Det vil her være naturlig å komme inn på hvilken innvirkning kapasitet kan ha hatt på endringsaktiviteten når man er vel vitende om at en eventuell økning i endringsaktiviteten godt kan skyldes andre forhold – som nye måter å drive politikk på, såkalt symbolpolitikk, eller den parlamentariske støtten regjeringspartiet har i Stortinget. Det vil også bli redegjort for begrepet ”*symbolpolitikk*” mer utførlig i kapittel 5 siden dette ikke vil bli behandlet tidligere i oppgaven.

Metodiske vurderinger vil bli gjort fortløpende i oppgaveteksten. Oppsummeringer underveis vil finnes i slutten av hvert kapittel. Kapittel 6 vil inneholde en

oppsummering av hele oppgaven, samt konkluderende betraktninger sett i lys av mine problemstillinger.

2. TEORI

I første del av fremstillingen blir det trukket noen historiske linjer i forskningen om nasjonalforsamlingens plass, posisjon og rolle. Foruten James Bryce's komparative studie er det først og fremst det norske Storting som skal studeres, og herunder vil det også bli antydnet hvilken maktstilling Stortinget gis i nyere parlamentsforskning. Hensikten med dette kapittelet er å gjøre opp kunnskapsstatus på området, se på hva som kjennetegner de ulike oppfatninger om hvordan for eksempel den relative styrken mellom de to statsmaktene Storting og regjering arter seg. Dessuten kan det være interessant å se på hvordan Stortinget står i styrkeforhold til andre vel ansette og betydningsfulle institusjoner i samfunnet. Teorien vil i et slikt henseende gjøre overgangen til det empiriske mindre komplisert.

Andre del av dette kapittelet tar for seg en diskusjon av maktbegrepet. Innledningsvis berører jeg Stortingets formelle makt, og i tillegg gjøres noen betraktninger om hvordan denne står i forhold til den reelle maktutøvelsen. Deretter problematiserer jeg endringsaktivitet brukt som indikator på makt. Blant annet vil jeg se på mulighetene regjeringen har for såkalt *antesipering*. Avslutningsvis ønsker jeg å se nærmere på henholdsvis Trond Nordby og Leif Helland sitt syn på endringsaktivitet som potensiell maktindikator mellom lovgivende og utøvende myndighet.

2.1 Definitoriske kjennetegn ved et parlament

Det engelske ordet *legislatures* er et generelt begrep for en institusjon som går under mange ulike navn, og definisjonene av begrepet er også utallige. *Legis* er genitivet av *lex* som betyr lov, og *lator* betyr bærer eller giver. Å definere dette begrepet kan være et naturlig utgangspunkt, men det er ikke tilstrekkelig til å forstå "*legislatures*". Funksjoner og forventninger varierer over tid og mellom de ulike land. Det spesielle med denne institusjonen er blant annet dens utbredelse - hvert eneste land i Europa har en slik forsamling. Men som nevnt finnes den i mange ulike fasonger og utgaver. Det de imidlertid har til felles er at de er etablert for å fatte bindende beslutninger for

mennesker innenfor et gitt territorium. I nyere tid er de aller fleste ”legislatures” demokratisk valgt, men man har også eksempler på det motsatte, for eksempel det britiske House of Lords. Gitt det store antallet er det heller ikke overraskende at man finner mye litteratur på området, men det aller meste av dette er fra studier fra enkeltland. Det finnes forholdsvis få gode komparative studier. Noe av årsaken kan være de ulike definisjonene av forsamlingene i hva de skal gjøre, hvilke formål de skal tjene, og hva de faktisk har oppnådd.

Ett bidrag som må sies å ha hatt sterk innflytelse de siste hundre år, er de studiene som ble foretatt av Lord James Bryce i 1921. Han merket seg effektene av partiene og den økte innflytelse av ulike grupperinger i samfunnet. På denne bakgrunn konkluderte han med at ” *verdigheten og den moralske påvirkning til folkevalgte representanter har fått mindre gjennomslagskraft, men folkevalgte forsamlinger bør likevel bestå som en naturlig del av statsapparatet til større demokratier* ” (Norton 1990:4). Til tross for denne konklusjonen er hans arbeid i ettertiden best husket for tittelen han gav et av sine kapitler; ”*The decline of legislatures*”. Dette bidro til at den videre forskning endret fokus og beskjeftiget seg etter hvert mer med betydningsfulle institusjoner og organisasjoner generelt, byråkratiet, massemedier og den utøvende myndighet spesielt. K.C. Wheare har påpekt at selve påstanden om ”*decline of parliaments*” er basert på stor uklarhet og usikkerhet. Foruten at parlamentenes ”gullalder” neppe noensinne har eksistert, understreket Wheare at man må ha en målestokk for å uttale seg om parlamentets svekkelse. Absolutt betraktet vil det være vanskelig å si at parlamentet har mistet innflytelse, fordi det med tiden har fått innflytelse på stadig flere områder enn tidligere. På den annen side er de blitt svakere i relativ forstand fordi andre institusjoner gjør seg mer gjeldende (Wheare 1963). Wheare poengterer dessuten nødvendigheten av å presisere hvilken parlamentsfunksjon man har i tankene når man refererer til parlamentets ”svekkelse”. Om parlamentets funksjon som politikkutformer er svekket, behøver ikke nødvendigvis parlamentets totale posisjon være tilsvarende forringet. Dette synet er ikke mye ulikt det Trond Nordby legger i begrepet ”*Demokratiets dobbeltbevegelse*”, som vi skal komme tilbake til senere i kapittelet. Empiriske undersøkelser gir heller

ikke belegg for decline- tesen (Damgaard 1990:11), men til tross for dette er ”*decline-tesen*” hyppig referert og kommentert i internasjonal parlamentsforskning.

2.1.1 Historiske bidragsytere

Foruten Lord James Bryce, har Montesquieu og Walter Bagehot hatt avgjørende innflytelse på dette området. Montesquieu utledet i sitt verk ”*Lovenes Ånd*” (1748) det etter hvert så kjente maktfordelingsprinsippet. Her defineres og tillegges ulike ansvarsområder til hver av de tre statsmakter – den dømmende, den utøvende og den lovgivende myndighet. Maktfordelingsprinsippet påvirket mange konstitusjonsdannelser, blant annet den amerikanske, den franske og den norske grunnloven. Walter Bagehot foretok en analyse av den britiske regjeringsform i ”*Den engelske konstitusjon*” fra 1867. Bagehots skildring av parlamentets funksjoner er blitt spesielt mye brukt og kritisert, og regnes som hans mest betydelige bidrag i komparative studier av ”*legislatures*”. Jeg har her nevnt tre betydelige bidrag, men faktum i mange land er at forskningen har vært så lite prioritert og materialet er så fattig, utgått på dato eller ikke-eksisterende, at det ikke kan brukes i større komparative studier.

2.1.2 Den nordiske parlamentsforskning

Det er forholdsvis få nyere fremstillinger av parlamentarisme og parlamenter i de nordiske land (Damgaard 1990:9). Dette fremstår som noe merkelig, all den tid parlamenter i alle år har hatt en sentral plass i den demokratiske teori. Parlamentet er bindeledd mellom de styrende og de styrte, mellom statsmakt og folk. På den annen side har den amerikanske kongressforskningen gjennom mange år vært svært omfattende. Annerledes har det altså vært for Stortinget. Forsamlingen har tiltrukket seg relativt liten og spredt oppmerksomhet fra forskerhold. Hvorfor har Stortinget så sjelden blitt satt i forskningsfokus? En grunn kan være at selv om stortingspolitikkerne har stått under lupen til mediene som betydningsfulle aktører i rikspolitikken, så har samfunnsforskerne lenge betraktet dem for å være relativt betydningsløse. Det har vært vanlig å betrakte Stortingets beskjedne rolle i lys av forvaltningsapparatets vekst og sentrale posisjon i offentlige beslutningsprosesser. Imidlertid er det nå mulig å spore en fornyet interesse blant forskerne i de nordiske landene til igjen å beskjeftige

seg med parlamentsforskning. Dette inkluderer også Norge (Hernes & Nergaard 1989; Nordby 2000; Olsen 1983). Spiren til denne oppgangsfasen for de nordiske parlamentene kan først og fremst føres tilbake til de endrede omgivelser: mindretallsregjeringer har tvunget den utøvende makt til å søke støtte i parlamentet for sine forslag, og spesialisering i komiteene har bedret parlamentets kontrollfunksjon. Og når terrenget forandrer seg, må man som kjent justere kartet.

Dagens parlamentsforskning er mangefasettert. Rekken av temaer som gjøres til gjenstand for analyse er lang, og temaene analyseres med utgangspunkt i forskjellige tilnærmingsmåter. Norsk parlamentarisme har utviklet seg fra å være en konsensuspreget flertallsparlamentarisme til å bli en mer konfliktfylt mindretallsparlamentarisme (Rommetvedt 1990:86). Økt aktivitetsnivå i Stortinget tyder på at Stortinget gjør mer enn bare å strø sand på regjeringens forslag. Dermed ser det også ut til at de gamle vurderinger om Stortingets svakhet parkeres, så som Seips (1963:21) ” *Stortinget i eksil* ”, Rokkans (1987:206) ” *stemmer teller, ressurser avgjør* ” på 1960 – tallet og Maktutredningens konklusjon om at ” *de folkevalgte innflytelse i systemet preges av begrensede muligheter for politisk styring*” (NOU 1982:3). Etter hvert som Stortinget i 1970-årene fikk tilført flere ressurser, ser det ut til at parlamentet ble bedre i stand til å avspeile variasjonene i konfliktnivået i samfunnet for øvrig. Dette kan tolkes som et uttrykk for at Stortingets representativitet har økt, selv om rekrutteringen av representanter er preget av sosiale skjevheter (Eliassen 1985).

2.1.3 Stortingets konstitusjonelle rolle: Grunnloven av 1814

Grunnloven av 1814 bygger blant annet på det såkalte *maktfordelingsprinsippet*, med Stortinget som den lovgivende og bevilgende myndighet, Kongen og hans råd (regjeringen) som den utøvende myndighet og selvstendige domstoler med Høyesterett som siste dømmende instans. Hensikten med maktfordelingsprinsippet var at statsmaktene skulle ha en klar ansvars- og funksjonsdeling, der de i kraft av sin autoritet skulle ha beslutningsmyndighet på ulike og klart definerte områder. I tillegg var det fra 1814 bygd inn i konstitusjonen en likevekt mellom statsmaktene – makt skulle møte makt – og for å hindre maktmisbruk var alle tjent med at statsmaktene

var i likevekt. Stortingets myndighet var nøye avgrenset til å gi lover, bevilge penger til statsutgiftene, pålegge skatter og avgifter, beslutte eventuelle endringer i grunnloven og å føre kontroll med regjering og forvaltning. Gjennom lovgivningen, og i kraft av sin bevilgningmyndighet, kan Stortinget sette rammer for hvordan Kongen (regjeringen) skal utøve sin forvaltningsmyndighet. Dette innebærer selvsagt vesentlige bånd på regjeringens myndighetsutøvelse. Regjeringen er avhengig av Stortinget når det gjelder bevilgning av penger og pålegg av skatter og avgifter, samt når det skal gis nye lover eller foretas endringer i den gjeldende lovgivning. Når man skal bedømme maktforholdet mellom Stortinget og regjeringen i de første årtier etter 1814, er det nødvendig å være oppmerksom på at helt frem til 1869 trådte Stortinget bare sammen hvert tredje år og kunne ikke sitte sammen mer enn tre måneder uten Kongens samtykke. Dette innebar en betydelig innskrenkning av Stortingets muligheter til å føre en løpende kontroll med regjeringens virksomhet (Mo 1985). I tillegg hadde regjeringen en viss lovgivningsmyndighet, i og med at den med hjemmel i grunnlovens §17 kunne gi provisoriske anordninger i de perioder da Stortinget ikke var samlet. Selv om grunnloven bestemmer at den lovgivende makt tilligger Stortinget, utøves også i dag en betydelig lovgivningsmyndighet av andre myndigheter, først og fremst av regjeringen, men også av underordnede forvaltningsorganer, og i spesielle tilfeller av private organisasjoner (Mo 1985:15). Når staten følger opp på stadig flere områder, blir det vanskeligere for Stortinget å følge med i alt. Med det betydelige omfang lovgivningen har fått i vår tid, ville det antagelig være umulig for Stortinget selv, på en forsvarlig måte, å ta standpunkt til enhver detalj.

2.2 Bidrag i parlamentsforskningen – nasjonalt og internasjonalt

2.2.1 *Decline of parliaments-tesen*

Rådende oppfatning i samfunnsvitenskapen mot slutten av 1960-tallet og begynnelsen av 1970-tallet var at nasjonalforsamlingene hadde mistet sin makt og innflytelse til andre institusjoner i samfunnet. Parlamentene ble ifølge dette syn ansett for å være svake institusjoner sammenlignet med maktfulle regjeringer, byråkratier,

interesseorganisasjoner og massemedier. Parlamentenes svake stilling viste seg ved at de kom sent med i beslutningsprosessene og hadde liten anledning til å gjøre seg gjeldende. Dette er noe av essensen i den såkalte ”*decline of parliaments*” tesen. På 1920-tallet problematiserte Lord Bryce partienes betydning. Han forstod deres etter hvert dominerende rolle i den parlamentariske prosessen som en årsak til at parlamentet mistet innflytelse og prestisje. Denne tesen ble første gang formulert i 1921 (Bryce 1990), og Bryce hevdet det var klare indikasjoner på at parlamentene i de aller fleste land hadde mistet mye av sin tillit og status blant innbyggerne. Dette, hevdet han, hadde sammenheng med to politiske tendenser i den politiske utvikling: Den økte partidisiplinen i parlamentet og de politiske spørsmålenes voksende kompleksitet. Dette hadde ført til at de beste folkene ikke lengre var villige til å ta jobben som folkevalgt ”representant”. Dessuten var det tilstrekkelig tilgang på alternative karrieremuligheter som både var bedre betalt og hadde høyere status.

Beskyldningene rettet han som nevnt mot det fremvoksende partivesenet, som han mente svekket det enkelte parlamentsmedlem i forhold til partielitene (Bryce 1990). Representantene hadde mistet mye av sin uavhengighet til fordel for en forholdsvis streng partidisiplin, der representantene følte de måtte stå mer til ansvar overfor partiet enn overfor de distriktene de var valgt inn for å representere : ”*The member who speaks as he thinks is growing rare in English-speaking countries*” (Bryce 1990:51). Han hevdet også at nivået til representantene, både intellektuelt og moralsk, hadde sunket betraktelig siden parlamentenes glansperiode 1830-70, da ”*the old countrymen*” besatte det store flertall av setene i the House of Commons (Bryce 1990:51). Det er svært problematisk, ifølge Bryce, at samtidig med at kravene og funksjonene til parlamentet er blitt større og mer komplekse, har ikke kravene til representantenes talent og karakter økt tilsvarende. Derfor er parlamentet nå i ferd med å miste den legitimitet ethvert parlament er helt avhengig av.

Han kommer også inn på medias rolle, og deres stadige neglisjering av parlamentets gjøren og laden. Den rollen parlamentsdebattene hadde i folks holdningsdannelse var nesten fullt og helt tatt over av avisene i tillegg til de fremvoksende organisasjonene.

Dette siste punkt har også norske politikere klaget over. Georg Apenes (1984:77) var av den oppfatning at massemedias dekning av stortingsarbeidet på mange måter hadde skiftet karakter de senere år. Debattene ble ikke referert lenger, mest sannsynlig fordi de var for lange og for kjedelige. Når Bryce konkluderer med "*the decline of parliaments*" refererer forfallet både til parlamentenes kvalitet og til deres autoritet, og en svekkelse av autoriteten vil si at parlamentet ikke har evne til å utgjøre sentrumet der beslutninger fattes.

I norsk sammenheng er det blant annet korporatisme-tradisjonen og Maktutredningen som har bidratt til å skape inntrykk av en svekkelse av parlamentsinstitusjonen. Her fremgår det at parlamentet har tapt innflytelse til interesseorganisasjonene og det statlige forvaltningsapparat. Mens korporatisme-tradisjonen i særlig grad fokuserer på hvordan stadig flere essensielle beslutninger er trukket vekk fra den parlamentariske arena, er Maktutredningen mer opptatt av å beskrive hvordan parlamentet har kommet inn i den politiske prosess på et så sent stadium at de aller fleste premissene allerede er lagt, noe som reduserer Stortinget til et "*sandpåstrøingsorgan*". I de påfølgende avsnitt vil det bli nærmere redegjort for hvordan parlamentets posisjon i politikktutformingen fremstilles innenfor den norske parlamentsforskning i etterkrigstiden.

2.2.2 Stemmer teller - ressurser avgjør

Det er flere veier til innflytelse på utformingen av offentlig politikk. Bryce har som allerede nevnt vært betydningsfull i en internasjonal sammenheng. Stein Rokkan satte den korporative beslutningskanal opp mot den numerisk demokratiske: påvirkning via frivillige organisasjoner var vel så viktig som innflytelse via stemmesedler i valg. Hans artikkel betoner at det er to veier til innvirkning: gjennom valg og gjennom organisasjonspåvirkning. Hans kjente formulering fra 1966 "*Stemmer teller – ressurser avgjør*" kan leses som en nedvurdering av Stortinget som maktorgan. Det som virkelig teller er i hvilken grad ulike grupperinger kan skade eller sinke systemet som helhet ved å holde tilbake ressurser de kontrollerer (for eksempel ved streiker, eller gjennom kontroll med produksjon, investeringer og lokaliseringer).

Da Rokkan på tampen av Arbeiderpartiets langvarige flertallsstyre etter annen verdenskrig analyserte det politiske systemet, forutsatte han at opposisjonen betraktet den korporative kanalen som minst like attraktiv som den parlamentariske (Rokkan 1987). Opposisjonen i 1950-årene var utvilsomt matt. Rokkan beskrev hvordan den oppga ambisjonen om å overta regjeringsmakten og mistet sine ledere til det korporative system der politikken i realiteten ble utformet. Det er godt dokumentert at organisasjoner så på departementene som sine viktigste kontaktpunkter med myndighetene, og i den forrige maktutredningen kom det frem at bedrifter også søkte hyppigere kontakt med forvaltningsorganer enn med folkevalgte organer. Det er også med utgangspunkt i denne famlefasen at Seip formulerte sin teori om *"ettpartistaten"*, der politikken i realiteten ble utformet innenfor Arbeiderpartiet.

Ulike politiske systemer legger varierende vekt på betydningen av alminnelige valg som ledd i den nasjonale beslutningsprosessen. Men uansett hvor viktig et valgflertall anses å være, får det neppe gjennomslag uten tilslutning og deltakelse fra korporative grupper som kontrollerer vitale ressurser (Rokkan 1987:207). I demokratiske valg teller hver stemme likt, og beslutninger fattes ved å samle likevektige preferanser. På korporasjonsnivå gjelder ikke likhetsprinsippet. Det som imidlertid er tungtveiende i forhandlinger mellom korporative grupper, er *"evnen til å mobilisere, kontrollere og holde tilbake ressurser av vital betydning for opprettholdelsen av områdets politiske system"* (Rokkan 1987:207). Rokkans tese bidrog til å dreie samfunnsforskningen bort fra Stortinget og de politiske partiapparatene (Nordby 2000:16). I stedet ble det meste av oppmerksomheten heretter rettet mot organisasjoner og forvaltning, og flere kunne stadfeste at denne prioriteringen var berettiget. Blant annet konkluderte Abraham Hallenstvedt og Jorolv Moren i et arbeid som ble publisert i 1975: *"For organisasjonenes daglige arbeid, for de konkrete saker, er partiet og Stortinget...av mer perifer betydning"* (sitert etter Nordby 2000:16).

Selv om både Bryce og Rokkan begge ignorerte parlamentet som reelt maktorgan, kan det være problematisk å sammenligne arbeidene deres. Bryce skriver i en annen kontekst, og han bruker en helt annen argumentasjon enn det Rokkan gjør. Bryce

lanserte sin tese i 1921, etter å ha foretatt en større komparativ studie. Likevel er det det britiske parlament han hadde fulgt tettest og som han kjente best til. Han skrev i en tid da partidannelsene kom på løpende bånd, og der stemmeretten ble gitt til stadig større og flere grupper av befolkningen.

2.2.3 *Stortinget i eksil*

Mot slutten av Arbeiderpartis storhetstid mellom 1945 og 1965 presenterte historikeren Jens Arup Seip en tilsvarende nedvurdering av Stortinget. Han betegnet styreformene som *"ettpartistaten"* (Seip 1963:21), der han hevdet at parlamentet var nådd en ebbe, et lavmål i politisk innvirkning. Dette begrunnet han med at den parlamentariske avgjørelsesprosess ble ført til topps og avsluttet med endelig virkning innenfor ett og samme partiapparat. *"Stortinget er forsvunnet som politisk makt...i eksil mellom Elverum og Kings Bay"* (Seip 1963:21). Da Seip formulerte sin tese om Stortinget i eksil, var det altså den parlamentariske situasjon han la vekt på. Seip la et kritisk innhold i betegnelsen; han skulle vekke og skremme med henvisning til de kommunistiske regimer: Gerhardsen rådet i regjeringen, den hønsvaldske parlamentarisme rådet i Stortinget. Lojaliteten var høy og disiplinen stram. Så lenge Arbeiderpartiet satt med rent flertall og stemte samlet i Stortinget, var opposisjonen avskåret fra nevneverdig innflytelse; de ville ikke få flertall for sine forslag uansett. Spisst uttrykt: Mens regjering, forvaltning og Ap's partiapparat var den utøvende makt, så Seip på Stortinget som den utdøende makt. Det ble ansett for lite sannsynlig at representanter fra regjeringspartiet ville stemme *mot* sitt eget parti. Med referanse til Arbeiderpartiets lange flertallsstyre, uttalte i 1959 også partiets parlamentariske leder, Nils Hønsvald, at hvis Arbeiderpartiet av en eller annen grunn skulle ønske et regjeringsskifte eller endring i regjeringens sammensetning, vil dette ønsket fremmes på annen måte enn ved åpent mistillitsvotum (Skjeie 1999:14). Dette indikerte at regjeringen kunne overprøves, men da av partiets egne organer, og ikke av Stortinget. Opposisjonen hadde ikke mulighet til å stanse regjeringens vedtak, heller ikke kaste regjeringen hvis de mente den gjorde en dårlig jobb. Den politiske vilje var slik sett sammenfallende mellom Storting og regjering i denne perioden, og for å endre parlamentets stilling måtte den parlamentariske situasjon endres. Som antydning var det begrenset uenighet om politikken i Gerhardsen-epoken. Det var på mange måter den

store forsoning. Målet var den moderne industri- og velferdsstat. Politikken ble utformet i samspill mellom flere krefter, men det ble Arbeiderpartiet som ble det hegemoniske parti som på en måte ble overdradd ansvaret for å utvikle den nye orden.

2.2.4 The ups and downs of Parliament

Johan P. Olsen stod kanskje for det mest differensierte synet på maktforholdet mellom Storting og regjering. Han hevdet at parlamentets makt fulgte de samme bevegelser som *"flo og fjære"* når det gjaldt innflytelsesforholdet mellom de folkevalgte og regjeringen. Det bør være temmelig innlysende, ifølge Olsen, at det er problematisk å hevde at en enkelt institusjon under alle forhold og betingelser er den beste og mest effektive til å representere folket (Olsen 1983:42). Betydningen til parlamentet avhenger av dets mulighet til å påvirke valg som påvirker fordelingen av goder og byrder i samfunnet (Olsen 1983:39). Data foreslår et *"flo og fjære"* - perspektiv der Stortinget er en del av et større institusjonelt nettverk, og dets betydning er som allerede nevnt avhengig av dets forholdsmessige mulighet til å takle problemer og muligheter. Stortinget er altså viktig, men samtidig er det bare en del av en institusjonell helhet som i varierende grad beherskes. Både i forhold til utøvende myndighet, og til andre aktører som søker å påvirke verdifordelingen i samfunnet, vil parlamentets maktgrunnlag variere. Parlamentet må ha autoritet og legitimitet, og dette oppnås best hvis parlamentet lykkes i å overbevise innbyggerne om at beslutninger må tas på riktig måte – i parlamentet.

Tanken om at Stortinget skal ta de viktigste politiske valg og beslutninger, har stått sterkt i Norge. Demokrati ble ensbetydende med styre ved Stortinget, og det er fortsatt en sterk norm om at den reelle makten bør ligge hos de folkevalgte. Idealet var at representantene skulle tilføre *"sunn fornuft"* i politikktutforming, slik at myndighetene skulle fremstå som mer representative. Samtidig er Stortinget som representativt organ avhengig av en hårfin balansegang mellom representativitet, lederskap og ekspertise. Denne balansegangen har ikke alltid vært like lett, og mye av kritikken av Stortinget har derfor også gått på at den manglet beslutningsdyktighet og

innsikt, at den ikke var representativ nok, og at parlamentet var en utdatert organisasjonsform.

Olsen referer videre til Seip og hans betegnelse av *"ettpartistaten"* som kontroversiell, men gir likevel sin tilslutning siden den reflekterte en situasjon der de med makt hovedsakelig satt i partiorganisasjonen, i regjeringen, i de største fagforeningene (som LO) og i partipressen i hovedstaden, heller enn i Stortinget (Olsen 1983:65-66). Imidlertid må det nevnes at Stortinget nok har fått økt makt som et resultat av landets utallige mindretallsregjeringer, men like fullt har både Storting og regjering mistet makt til mektige organisasjoner (Olsen 1983:67). Som en avsluttende betraktning bemerkes det likevel at Stortinget på slutten av 1970-tallet *"...became a more, rather than a less significant institution"* (Olsen 1983:72).

2.2.5 Maktintegreringstesen

Et av de viktigste kjennetegn ved maktforholdene mellom samfunnsinstitusjonene er at de stadig forskyves. Makten er ikke fordelt en gang for alle, og også Stortinget har gått fra ebbe til flo og fra flo til ebbe. Gudmund Hernes (1985) understreker, som et svar til Rokkans *"stemmer teller - ressurser avgjør"*, at selv om metaforen om flere kanaler til medvirkning er viktig, gir den et forenklet bilde. Selv om organisasjonenes første premisser leveres til forvaltningen, er det grunn til å understreke at interesseorganisasjonene har hyppige kontakter med Stortinget. *"Krysskanal-tesen"* går ut på at beslutningskanalene krysses på flere punkter innenfor det offentlige vedtakssystemet. Kanalene krysses i Stortingets fagkomiteer (noe kontakthypighet mellom komitemedlemmer og organisasjonsrepresentanter gir et mål på), i partienes stadig mer omfattende utredningsapparat, i regjeringen ved at statsråder kan ha sterke bånd til organisasjoner, osv. Dette innebærer at det blir ekstra problematisk å uttale seg om de folkevalgtes faktiske betydning i beslutningsprosessene. Med andre ord: Selv om metaforen om de to kanaler er viktig, er den ikke fullstendig. De krysses, og de krysses på flere punkter. Hernes er av den oppfatning at det i de siste hundre år har funnet sted en maktforskyvning fra markedet til de politiske styringsorganer, samtidig som Stortinget har tapt makt vis-a-vis forvaltningen og organisasjonene. Relativt sett er organisasjoner og forvaltning styrket på bekostning av markeder og parlamenter,

og en del av den myndighet som har glidd over fra Stortinget har glidd *gjennom* forvaltningen og ut til organisasjoner (Hernes 1985:191). Avtaler mellom regjering og organisasjoner har fått stadig større betydning, og dette innsnevrer de folkevalgtes frihet når det gjelder bevilgninger og lovgivning (Hernes 1985:20). Forvaltningen har økt formidabelt i størrelse, både når det gjelder departementsansatte og de ytre etater, uten at de folkevalgtes kapasitet har holdt følge. Økt saksmengde og stor arbeidsbyrde i Stortinget gjør at den enkelte representant bare har mulighet til å sette seg skikkelig inn i et lite mindretall av sakene. Til tross for alt dette, understrekes det også at Stortinget selvsagt er et viktig - og kanskje det viktigste forum for utøvelse av politisk *skjønn*, både formelt og uformelt, og det er meget viktige beslutninger som *må* legitimeres her (Hernes 1985:21). Signalene er altså ikke klare og entydige. Nergaard & Rasch (1988:58) registrerer i likhet med Hernes at de seneste bidrag til stortingsforskningen peker i retning av at antakelsen om to separate kanaler til myndighetskontakt og innflytelse må modifiseres. Imidlertid stiller de seg åpne til hvorvidt dette gir økt makt til Stortinget.

Temaet til Hernes utdypes i et annet bidrag. I boken *Oss i mellom* (1989) satte Gudmund Hernes og Kristine Nergaard seg som mål å undersøke hvor langt styringsprinsipper som *maktfordeling* og *parlamentarisme* er etterlevd i praksis. Her avledes en rekke hypoteser om hvilke mønster for kontakt en kan vente mellom stortingspolitikere og andre aktører, gitt at vi har et system som bygger på maktfordeling og parlamentarisme. De konkluderte med at maktfordelingen ikke fungerer slik idealene tilsier. I stedet har det oppstått en vidtdreven maktintegrering, der så vel regjeringsparti som opposisjon har hyppige kontakter med embetsverket og den politiske ledelsen i departementet (Hernes & Nergaard 1989). Alt tidlig på 1800-tallet var det ifølge forfatterne utviklet uformelle kontakter mellom Storting og regjering – til og med mellom opposisjonen og regjeringen. Disse kontaktene ble benyttet hyppig og med en slik dybde at de fikk karakter av å være veletablerte og velprøvde (Hernes & Nergaard 1989:15). Forfatterne er klare i sin bedømmelse av hva dette betyr for Stortinget : ”*Utvilsomt bidrar de uformelle sonderinger og mangeslungne kontakter til å styrke Stortingets, stortingsrepresentantenes og ikke*

minst opposisjonens innvirkning” (Hernes & Nergaard 1989:230). Til grunn for dette resonnementet synes det å ligge en forestilling om at byråkratene og den politiske ledelsen i altfor stor grad gis anledning til å påvirke de vedtakene som fattes i Stortinget.

Flere steder understreker imidlertid Hernes at Stortinget ikke må oppfattes som en enhetlig aktør, samt at maktforholdet mellom Storting og regjering vil være betinget av den parlamentariske situasjon, blant annet av hvorvidt en flertalls- eller mindretallsregjering styrer.

2.2.6 *Demokratiets dobbeltbevegelse*

Konstitusjonelt sett har Stortinget et betydelig maktgrunnlag, i forhold til utøvende myndighet, som lovgivende, bevilgende og kontrollerende myndighet. Hvorvidt Stortinget klarer å utnytte denne myndigheten til fulle, avhenger som nevnt av regjeringens parlamentariske basis. Trond Nordby påpeker imidlertid også at arbeidsforholdene må ligge til rette for at representantene skal få gjort jobben sin. Det hjelpeapparat de folkevalgte disponerer over, er fremdeles dårligere enn i de fleste andre lands parlamenter (Nordby 2000:26). På den annen side er mange skeptiske til at Stortinget skal konkurrere med embetsverket i utredninger og det forberedende arbeidet. Men Nordby tilbakeviser langt på vei pessimismen mange forskere har foreslått hva angår Stortingets maktposisjon. Stortingets handlingsrom er riktignok redusert, blant annet gjennom en vidtrekkende myndighetsavståelse til overnasjonale organer. Internasjonale avtaler har lagt tunge føringer på lovgivningen og samtidig innskrenket det området Stortinget tidligere behersket som lovgivende myndighet (Nordby 2000:290). På den annen side har de styringskraftige regjeringsflertallene de siste tiår smuldret opp, og forholdet mellom de to statsmaktene varierer som kjent med regjeringens parlamentariske grunnlag. Dette har ført til at Stortinget har erobret mer makt overfor utøvende myndighet. Den ”*demokratiske dobbeltbevegelse*” tar utgangspunkt i at Stortinget etter ca. 1970 på den ene siden har gitt fra seg makt til fordel for markedsløsninger. Norge har avstått lovgivningsmyndighet blant annet gjennom EØS-avtalen (Nordby 2000:22). På den annen side har pressgrupper og lobbyister i økende grad, gjennom lobbyvirksomhet og høringer, prøvd å påvirke de

vedtak Stortinget gjør. På 1990-tallet har imidlertid Stortinget også økt sin makt i det den har utvidet og intensivert sin kontroll med utøvende myndighet. Hvorvidt Stortinget fullt ut skal realisere sin rolle som maktsentrum avhenger uansett i siste instans av viljen både til å styre og til å forme opinionen (Nordby 1996:262).

2.3 Stortinget i et nytt årtusen

I 1814 ble Storting og regjering tildelt ulik beslutningsmyndighet (maktfordeling). I tillegg skulle maktbalanse prege forholdet mellom utøvende og lovgivende myndighet. Ved innføringen av parlamentarismen gikk imidlertid det meste av maktbalansen tapt. Mens regjeringer plikter å ta sin hatt å gå hvis Stortingsflertallet uttrykker mistillit til den, eksisterer ikke noe tilsvarende maktmiddel lagt i regjeringens hånd. Det innebærer at regjeringen ikke ved noen anledning kan sende parlamentarikerne hjem hvis de måtte ønske det. Viktige sider ved maktfordelingen ble imidlertid bevart. Fortsatt skulle de to statsmaktene ha ulike ansvarsområder. Nå mener imidlertid mange at også denne står i fare. Særlig under mindretallsregjeringer har Stortingsflertallet innflytelse på den utøvende myndighet. Resultatet kan bli at regjeringen styrer etter skiftende flertall, og ikke på bakgrunn av sin egen politikk. Den økende makten til Stortinget de senere år, kan ifølge enkelte tydelig illustreres ved at lovforslag blir endret og nedstemt i stadig større grad. Kan Stortingets endringsaktivitet av regjeringens lovforslag være en fruktbar indikator på maktforholdet mellom Storting og regjering? Er det et uttrykk for Stortingets økte makt når endringsaktiviteten er høy? Dette er spørsmål som diskuteres mer grundig litt senere i kapittelet.

2.4 Maktbegrepet

Makt er et av samfunnsvitenskapenes mest omstridte begreper. Makt er for eksempel blitt definert som evnen til å virkeliggjøre sine interesser, kontroll over andre aktører, beslutningskraft, kollektiv handlingsevne, informasjonsovertak og tilgang på ressurser (Østerud m.fl. 1997:149). Makt har et visst illegitimt, suspekt preg. Den som innrømmer å ha makt, stiller seg laglig til for hogg. Makt dreier seg om produksjon av virkninger på andre menneskers atferd, tilstand, tanker og holdninger.

Men det er mange måter å produsere slike virkninger på, og ikke alle er like relevante i en analyse av makt. Som begrepskjennetegn må vi imidlertid holde oss til et sett av virkninger som er i samsvar med makthaverens målsetning (Aubert 1975). Fra litteraturen som er nevnt, er det allerede referert til begreper av typen "*innflytelse*" (NOU 1982:3), "*marginale enheter*" (Norton 1990:11), uten noen nærmere diskusjon av begrepene innhold og forhold til maktbegrepet. Når disse og lignende begrep benyttes om Stortingets aktiviteter, er de forstått som identisk med *makt*. Forøvrig hersker det som nevnt uenighet blant forskerne om hvordan man definerer maktbegrepet.

I boken *Makt og avmakt* slo Gudmund Hernes (1975) fast at makt er "*ett ord – mange begrep*". Innenfor det store begrepsmangfoldet utgjorde kjernen i hans egen definisjon "*evnen til å realisere sine interesser*". Mer spesifikt la Hernes vekt på det han kalte *maktens forbindelsesaspekt*: "*En person har makt over andre når vedkommende har kontroll over de ressurser som kreves for å avgjøre utfall som aktørene har interesse av*". Denne definisjonen kan være god i studiet av forhandlinger og bytte av stemmer mellom jevnbyrdige aktører: A har makt over B på ett felt, mens B har makt over A på et annet (Hernes 1975:16).

Nordby (2000:23) argumenterer imidlertid for at til tross for at *maktens forbindelsesaspekt* kan være en fruktbar kategori i analyser av politiske enkeltvedtak, kommer det til kort hvis man har en syntesiserende ambisjon. Da er det ifølge Nordby nødvendig å ta utgangspunkt i betingelser og føringer som omgivelsene legger. Som en generell regel er handlingsrommet etablert før aktørene trer inn i det. Derfor må institusjonene, den sosioøkonomiske konteksten og de politisk-ideologiske konstellasjonene klarlegges før vi i det hele tatt kan forstå individuelle handlinger (Nordby 2000:23). Jens Arup Seip var blant de som tilla institusjonene større vekt og betydning. Politikk er et spørsmål om makt, om å erobre makt og om å utøve den. "*Utøvelse av makt krever en posisjon, et institusjonelt arrangement, et apparat*" (Seip 1963:9). Seip så altså på institusjonene som styringsredskaper for politiske eliter.

I denne oppgaven vil det bli lagt vekt på en weberiansk forståelse av makt: ”*Den mulighet man har for å påtvinge andres atferd ens egen vilje*” (Weber 1971:74). I vår betydning hentydes det til i hvilken grad stortingsrepresentantene har evne og mulighet til å få gjennomslag for de synspunkter og preferanser som gjør seg gjeldende i stortingssalen. Både i parlamentslitteraturen og i denne oppgaven er mye oppmerksomhet rettet mot parlamentets eventuelle svekkelse relativt til regjeringen. Det må likevel presiseres at motstanden i Webers definisjon er en ”eventualitet” som ikke er en nødvendig betingelse for utøvelse av makt.

Men hvordan er det mulig å måle eller i det hele tatt vurdere den relative styrken mellom Storting og regjering? Et naturlig utgangspunkt kan være å se på hvilke funksjonsområder hver av de har fått ansvar for i henhold til den norske Grunnloven, og deretter vurdere hvorvidt de klarer å fylle de oppgavene på en tilfredsstillende måte. Forholdet mellom formell og faktisk makt kan altså tjene våre hensikter. Som eksempel kan vi ta Stortingets funksjon som den suverene lovgiver. Riktignok ligger som oftest initiativet hos regjeringen. De senere år har man vært vitne til at Stortinget endrer og stemmer ned en stadig økende andel av regjeringens lovforslag. Kan dette være uttrykk for at Stortinget har fått økt makt? Dette er ett av temaene som skal behandles mer utførlig senere i oppgaven.

2.5 Endringsaktivitet og makt

Min målsetning i denne del av kapittelet vil være å vurdere i hvilken grad endringsaktivitet kan tjene som en *god* maktindikator på forholdet mellom Storting og regjering. Årsaken er at antakelsen om lav endringsaktivitet brukes i beviskjeder for påstander om Stortingets svakhet. Både profilerte politikere og media bruker dette bevisst som et *maktbarometer* på hvorvidt en regjering er sterk eller svak. I forsøk på å gjendrive alle påstander om at den sittende mindretallsregjeringen er svak, fører selv vår egen statsminister, Kjell Magne Bondevik, nøye regnskap med hvor mange nederlag andre regjeringer har lidd i forhold til den regjering han selv leder. Slik væpner han seg mot kritiske pressefolk. Bondevik mener bestemt at han har flyttet på

langt færre budsjettmilliarder enn de foregående Ap-regjeringene, og har vunnet de viktigste slagene i Stortinget. Men hva sier forskerne? Mener de man kan si noe som helst om maktforholdet mellom Storting og regjering ved å se på endringsaktiviteten? Her hersker det noe uenighet. Jean Blondel, Trond Nordby og Hilmar Rommetvedt er av den oppfatning at dette er en tilfredsstillende indikator, mens Leif Helland og Bjørn Erik Rasch langt på vei underkjenner endringsaktivitet som uttrykk for maktforholdet. Det skal nevnes at Helland i sin doktoravhandling, der han forfekter dette synet, ikke ser på Stortingets endringsaktivitet i forhold til framlagte *lovproposisjoner*, men i forhold til regjeringens *budsjettforslag*. Dette er likevel av mindre betydning, etter min oppfatning, da det fortsatt dreier seg om endringer foretatt av Stortinget.

2.5.1 Stortingets formelle makt

Hva kan vi forvente når det gjelder Stortingets innflytelsesmuligheter generelt? Tar man utgangspunkt i redegjørelsen om Stortingets formelle makt innledningsvis, er det rimelig å tro at styring og innflytelse ikke skulle by på nevneverdige problemer. Stortinget er formelt sett den høyeste statsmakt med de mest vidtgående fullmakter, fastlagt i Grunnloven (Hernes & Nergaard 1989:48). Johan P. Olsen vektlegger også betydningen av Stortinget i følgende utsagn: *"The axiom of parliamentary systems, that the parliament should make the most important political choices, has had a strong position in Norway"* (Olsen 1983:42). Spørsmålet er om Stortingets formelle makt kanskje ikke tilsvarer dets virkelige makt?

2.5.2 Liten reell makt?

Hvorfor skulle det være vanskelig for Stortinget å gjøre bruk av den makt nasjonalforsamlingen formelt er tillagt?

For det første kan det nevnes at de oppgaver som staten forventes å kunne løse har økt drastisk både i antall og kompleksitet. Dette har resultert i at forvaltningen har fått seg tildelt en stadig større rolle, både når det gjelder initiativ, forberedelse og implementering av offentlig politikk. Stortinget vedtar rammebudsjetter og fullmaktslover, men mange er av den oppfatning at Stortinget mangler både kapasitet

og ekspertise både til å initiere egne forslag og til å følge opp forvaltningens detaljvedtak. Et annet aspekt ved dette er at veksten i det offentliges oppgaver har resultert i at stadig nye aktørgrupper forlanger adgang til beslutningsprosessen. Disse organiserte interessegrupper kan med loven i hånden kreve å bli hørt. Deres ekspertise er både nyttig og nødvendig under forberedelse av saken. Men den viktigste årsaken til at de tas med i beslutningsprosessen, er at store organisasjoner har sanksjonsmuligheter. Dersom vedtak går på tvers av deres interesser, kan de gjøre det vanskelig, eller umulig, for regjeringen å få vedtaket implementert. På et tidlig stadium i prosessen føres det derfor ofte forhandlinger og inngås avtaler mellom regjeringen og interessegrupper. Stortinget bindes da til å følge opp allerede inngåtte avtaler, og mister slik noe av sin handlefrihet.

Til slutt kan nevnes at nettopp forvaltningens og organisasjonenes økte betydning også påvirker Stortingets interne innflytelsesfordeling. Fagkomiteene, som er det viktigste forum for de folkevalgtes deltakelse og kompetanseoppbygging, er i utgangspunktet tiltenkt en samordnende funksjon. De er ment å fungere som saksforberedende organer for et samlet Storting – en egenekspertise som motvekt mot den massive kompetanse samlet utenfor tinget. Men ofte blir denne opprinnelige funksjon av underordnet betydning for komiteen. I stedet blir komiteens medlemmer sektorforsvarere og prioriterer et nært samarbeid med det aktuelle forvaltningsorgan og de berørte interessegrupper. En slik segmentering gir komiteen og dens medspillere et beslutningsmonopol som spiller resten av stortingsrepresentantene ut over sidelinjen. Dette svekker Stortingets muligheter til å styre ut fra helhetlige betraktninger (Stordrange 1989:125). Imidlertid ser ikke dette ut til å gjelde like fullt etter den omfattende reorganiseringen av komitesystemet i 1993. Likevel hersker det liten tvil om at de nevnte forhold peker i retning av at Stortingets reelle makt kan være forholdsvis redusert, og at nasjonalforsamlingen i etterkrigstiden har beveget seg fra å være en reelt styrende institusjon til å bli et sandpåstrøingsorgan. Også i den forrige Maktutredningen antydes en liknende konklusjon: *”Skillet mellom politikk og administrasjon er blitt mer uklart, og styring og samordning kan mindre enn noen*

gang ensidig knyttes til det å ha kompetanse til å treffe formelle vedtak” (NOU 1982:3,77).

2.5.3 Ny oppgangssperiode

I disse dager kan det imidlertid slås fast at denne tendens er på full retreat. De siste ti år har Stortinget blitt beskyldt for å ha blitt *for* mektig, takket være endringer i tingets ytre omgivelser. Siden flertallsregjeringer har blitt en sjeldenhet i norsk politikk, og ser ut til å forbli nettopp det i den nærmeste fremtid, kan man slutte at Stortinget sannsynligvis har fått økt sine innflytelsesmuligheter. Mindretallsregjeringer som må søke støtte fra sak til sak kommer i et helt annet avhengighetsforhold til nasjonalforsamlingen (Rommetvedt 1990:33)

2.6 Metodiske betraktninger

Kritisk vurdert vil det være naivt å hevde at det kun er endringer av regjeringens lovforslag som sier noe om maktforholdet mellom utøvende og lovgivende myndighet. Nedenfor vises det at det kan være problematisk i det hele tatt å bruke denne som en fullgod maktindikator. Ved i tillegg å inkludere vedtatte private lovforslag samt antall spørretimespørsmål, ville man uansett fått et mer fullstendig og nyansert bilde. Imidlertid vil det fortsatt være uenighet om ulike aspekter ved maktbegrepet og hvordan det kan måles. Blant annet er betydningen av enkeltpersoners innflytelse vanskelig å vurdere. Likeledes vil det variere blant de politiske partiene på hvilke områder man ønsker å søke makt. I tråd med redegjørelsen for maktbegrepet under punkt 2.4., vil maktaspektet for et politisk parti tilsvare *viljen* og *evnen* de har til å realisere de oppgaver som står nedskrevet i deres programerklæringer. Prioriteringen av oppgaver som ønskes løst varierer naturligvis mellom partiene. Det er altså mange aspekter ved maktforholdet man kan analysere for å komme nærmere en forståelse, men dette lar seg ikke gjøre innenfor rammen av denne oppgaven.

Men hva er egentlig en endring, og hvilken betydning skal man tillegge en endring? Endringsaktivitet gir rom for et så stort tolkningsmangfold at det bør gjøres et sett av forutsetninger eksplisitt. Et forsåvidt ekstremt eksempel på tolkningsmangfoldet er at fullstendig fravær av endringsaktivitet kan fortolkes både som Stortingets fullstendige

avmakt og dets fullstendige allmakt. Avmakt fordi det kan uttrykke at stortingsbehandlingen er en ren formalitet, hvor en ren registreringsmaskin setter sitt stempel på regjeringens diktat. I motsatt tilfelle kan det samme fravær av endring også forklares som uttrykk for Stortingets allmakt ved å hevde at regjeringen perfekt kjenner preferansesammensetningen i Stortinget, og at den legger sine forslag helt opp etter dette (Pettersen 1997). En slik foregripingsmekanisme hevdes av Rasch (1996:174) når han stiller seg tvilende til forestillingen om det svake storting, til tross for en empirisk undersøkelse av Stortingets behandling av utdanningspolitiske spørsmål i perioden 1979-90 som viste at nesten alle forslag fra regjeringen blir akseptert uten endringer.

2.6.1 Regjeringens muligheter for antesipering

Hvis man antar at regjeringen tilpasser sine forslag til hva de vil få flertall for i Stortinget, såkalt *antesipering*, blir endrings- og avvisningsaktivitet en høyst tvilsom empirisk indikator. Valget av endringsaktivitet må derfor gjøres under forutsetning av at regjeringen mangler mulighet, og kanskje også vilje, til en slik antesipering av Stortingets reaksjoner. Denne forutsetningen henter støtte fra intervjuer med representanter for partienes gruppesekretariater (Pettersen 1997:11). I intervjuene kom det fram at arbeidsformer, myndighetsdelegering, strategiske vurderinger og motiveringer begrenser regjeringens muligheter for styring gjennom foregripingsmekanismen, fordi:

1) Representantene og partiene vil ofte ikke ha noen klar preferanse i alle enkelthetene ved lovforslagene før saken settes på Stortingets dagsorden, nettopp gjennom fremleggelsen av en proposisjon. Egen partiorganisasjon, berørte interesseorganisasjoner og individuelle fageksperters reaksjoner på regjeringens forslag er en sentral del av stortingsrepresentantenes kunnskapsgrunnlag, og en viktig kilde til alternativ ekspertise til regjering og departement. Denne resulterer i at partiene ytterst sjelden uttaler seg i høringsrunder, i tillegg til at dette er bestemt av kapasitetsmessige begrensninger og et ønske om ikke å binde seg opp politisk (Pettersen 1997:12). Som en tilleggssusikkerhet i forhold til partienes posisjoner kan det også anføres at komiteene betraktes som en arena hvor konsensus søkes i et stort

antall saker, selv om utfallet av en slik delibererende prosess er vanskelig forutsigbart. Dette siste punktet er sannsynligvis mindre aktuelt i dag, da komiteene sjelden kommer til fellesløsninger uten dissenser og fraksjonsmerknader fra ett eller flere av partiene.

2) Holdningene til det enkelte parti kan bevisst holdes tilbake fordi partiene av strategiske årsaker ikke har sett seg tjent med å gjøre sine preferanser kjent. På et tidlig stadium i lovgivningsprosessen legges viktige premisser og ulike alternativer utredes, og hensynet til policymaksimering alene vil kanskje tilsi signalgiving om preferanser allerede på dette stadiet av lovgivningsprosessen. Når partiene ikke bare er policymaksimerere, men også har stemme- og posisjonsmaksimering som sentrale målsettinger, kan det være av verdi både å tilpasse det en uttrykker som sin preferanse til andre partiers posisjoner, og det kan ha egenverdi både å inngå og å unngå felles posisjon både med andre opposisjonspartier og regjeringsparti(er). Dette er argumenter for ikke å forplikte seg i forhold til bestemte standpunkter på et tidlig stadium av prosessen (Pettersen 1997:12).

3) Både partienes arbeidsform og deres målsetting om stemme- og posisjonsmaksimering kan gjøre at preferanser endres under saksgangen, blant annet etter at det blir kjent hvilken posisjon opinion, massemedier og organisasjoner som står partiet nært inntar. I enda sterkere grad kan hensynet til policymaksimering forventes å gi endring i standpunkt i løpet av stortingets saksbehandling. Posisjoner tilkjennegis og endres etter hvert som det blir klart hvilke posisjoner andre partier inntar, og det blir under saksbehandlingen stadig klarere hvilke allianser som er mulige å inngå, om det skal søkes en forhandlingsløsning eller realiseres et rent voteringsutfall, og hva utfallet blir ved de ulike strategier og koalisjoner (Pettersen 1997:13).

4) Partiene er aggregater av individuelle preferanser, kunnskaper og strategiske vurderinger, og delegasjonsregimene i partiene er slik at partiene ikke kan sende signaler til regjeringen eller at de kan sende tvetydige eller direkte motstridende

signaler. Partiene avgir signaler gjennom flere ulike kanaler; som komitemerknader, partiledelsens uttalelser gjennom aviser, diskusjoner eller forhandlinger med andre partier, og et betydelig element av forutsigbarhet om politiske posisjoner kan forventes å eksistere. Like fullt får flertallet av sakene i hvert fall de mer prinsipielle sider avgjort av partienes gruppemøter, og endringer av posisjoner under saksbehandlingen avklares ofte i møter mellom komitefraksjon og gruppestyret, komitefraksjon og parlamentarisk ledelse, eller også gjennom ny behandling i gruppemøtet. Avgjørelsen om partienes posisjoner tas altså av kollektiver gjennom forhandlinger og voteringer, og i disse partiorganene vil også mindre fremtredende gruppemedlemmer og representanter utenfor komitefraksjonen tas med. Av dette følger en usikkerhet både om hvilke preferanserangeringer som gjøres, og om hvilke strategiske vurderinger som legges til grunn for å maksimere utfallet i forhold til disse rangeringene. Dette gir partiene problemer med avgivelse av tydelige og forpliktende signaler om posisjoner på et tidligere stadium av lovgivningsarbeidet, og det gir regjeringen problemer med fortolking av signaler som eventuelt måtte avgis.

2.7 Endringsaktivitet som maktindikator

Trond Nordby er av de som oppfatter endringsaktiviteten som et uttrykk på maktforholdet mellom storting og regjering. Høy endringsandel på fremlagte lovforslag kommer som et resultat av mandatfordelingen i Stortinget og den langvarige situasjonen med mindretallsregjeringer i Norge de siste tiårene. Blant annet kommer han i sin argumentasjon inn på at det er lite som tyder på at Stortinget er et sandpåstrøende organ. Med unntak av de lovene som faller inn under EØS-avtalen, peker de mange endringene som gjøres i regjeringens lovforslag i motsatt retning (Nordby 2000:291). Imidlertid henviser han videre til at Arbeiderpartiets flertallsregjeringer på 40- og 50-tallet også hadde en forholdsvis høy endringsandel. Dette lot Gerhardsen skje fordi man ønsket å ta hensyn til eventuelle velgerreaksjoner ved neste valg. Nordby poengterer derfor at tendensene ikke er helt entydige. Der hvor Stortinget ennå ikke har abdisert, gir institusjonen et stort styringspotensiale. Spørsmålet er om de folkevalgte evner å realisere dette potensialet. I likhet med Helland trekker Nordby frem både *tid* og *ressurser* som viktige forutsetninger. Men i

motsetning til Helland er han av den oppfatning at ressursituasjonen har bedret seg betraktelig, og at det i tillegg er gjort mye for å effektivisere arbeidet i Stortinget. Han kommer ikke konkret inn på hva som er gjort i det henseende, og han vurderer ikke ressursituasjonen i forhold til de folkevalgtes dagsorden, men nevner at hjelpeapparatet er utvidet i flere omganger. Likevel, sammenlignet med andre nasjoner, disponerer Stortinget over lite hjelp, men det er vanskelig å si hva som er tilstrekkelig. Leseren sitter likevel igjen med et inntrykk av at Stortinget står godt rustet til de oppgaver som konstitusjonen har gitt lovgivende myndighet. Sågar hevder han at de folkevalgte overstyrer, og det ofte uten klar retning. Som et resultat av at regjeringer har vært i mindretall, har de stadig måttet inngå skiftende allianser på Stortinget. Når regjeringene ikke har villet tilpasse seg, er de blitt stemt ned.

Totalt, hevder han videre, gjøres det små endringer i statsbudsjettene. En forklaring på dette er at representantene, når de behandler ett budsjett, også gir signaler om hvordan de ønsker det neste skal se ut. Regjeringen kan heller ikke vite på forhånd hvor detaljgranskningen settes inn. Mitt inntrykk er at Nordby ikke entydig tolker endringsandelen som en målestokk for maktforholdet mellom utøvende og lovgivende myndighet, for som han selv sier det: *"Utfallene avhenger også av hvordan en regjering selv går frem – om den er steil, tar imot nederlagene for åpen scene, eller om den opptre mer smidig og tilpasser seg opposisjonen"* (Nordby 2000:284). Rent allment må man kunne hevde at en mindretallsregjering, dersom opposisjonen driver den bort fra dens eget program, taper entusiasme. I parlamentariske situasjoner der en mindretallsregjering kan alliere seg med mer enn ett parti, vil regjeringen også kunne spille på motsetninger innen opposisjonen. På denne måten får regjeringen et fortrinn i forhandlingene. For å felle sentrumsregjeringen 1997-2000, måtte for eksempel Arbeiderpartiet finne sammen med Høyre eller Fremskrittspartiet. Dette kan være en forklaring på at en så svak regjering tross alt klarte å sitte så lenge som den gjorde.

2.8 Stortinget som sandpåstrøende organ

Leif Helland åpner et av kapitlene i sin doktoravhandling med å stadfeste at bestemmelser i loven gir stortingsflertallet myndighet til å fordele midler på ulike formål og til å beslutte hvordan disse midlene skal skaffes til veie (Helland 2001). Og selv om den utøvende makt alltid har hatt rett til å fremme forslag til budsjett, så har det aldri eksistert formelle begrensninger i representantenes adgang til å endre i dette forslaget (Helland 2001:82). Teoretisk kan stortingsflertallet endre enhver post i regjeringens budsjettforslag i den retning og med det beløp det måtte ønske. De kan følgelig detaljstyre regjeringen i den grad det måtte finne det for godt, og konstitusjonelt sett anses derfor Stortinget å ha en suveren stilling i budsjettpolitikken. Imidlertid stiller Helland spørsmål om hvor mye som gjenstår av Stortingets finansmakt 180 år etter at konstitusjonen ble nedskrevet. Et ekstremt svar på dette, som støttes av flere samfunnsforskere, er at Stortingets reelle finansmakt er en illusjon. Kjernen i deres argumentasjon er at mens regjeringens beslutningssituasjon beskrives med *faktiske muligheter*, må Stortingets beslutningssituasjon beskrives med stikkordene *faktiske begrensninger*. Som nevnt innledningsvis argumenteres det med at stortingsrepresentantene er få, saksmengden er overveldende, sakene er som oftest teknisk kompliserte, og Stortingets knapphet på saksrelevant ekspertise er kronisk. På den andre siden står regjeringen med embetsverket tilgjengelig med alle typer saksrelevant ekspertise. Og ikke minst har den atskillig mer tid avsatt til budsjettarbeid enn Stortinget, og kommer i tillegg inn i budsjettbehandlingen på et tidlig stadium. De legger dermed de viktigste premissene for endelig vedtak, og spesielt innebærer dette at regjeringen gjennom forhandlinger kan binde opp vedtak i forhold til sentrale organisasjoner i arbeids- og næringsliv. Konklusjonen er at Stortinget verken har kapasitet eller mulighet til å overprøve regjeringens forslag på en meningsfylt måte. Slik står Stortinget igjen som et ”sandpåstrøingsorgan”, og den finansmakten Stortinget er tildelt etter konstitusjonen, er uten reelt innhold (Helland 2001:82). Helland støtter seg til Karl Erik Brofoss, som er blant de som har gått lengst i retning av å argumentere for Stortingets impotens i budsjettbehandlingen. I en anerkjent artikkel fra 1991 studerer Brofoss utviklingen i statsbudsjettets utgiftsside fra 1948 til 1968. Brofoss (1991:52)

finner ”i det store og hele at Stortinget kun foretar marginalendringer i forhold til regjeringens forslag”. En første forklaring til dette kan, som Brofoss påpeker, være at regjeringen – etter det parlamentariske prinsipp – utgår fra Stortinget, og at fravær av endringer derfor kan skyldes interessesammenfall mellom stortingsflertallet og regjeringen (Brofoss 1991:53).

Men hva kan fravær av endringer skyldes dersom det ikke foreligger et slikt interessesammenfall? Det er dette siste spørsmålet Brofoss vektlegger i sin studie, og hans svar er at regjeringen sitter på privat informasjon om budsjettet. Han understreker i særlig grad at Stortinget ikke har tilgang til de *detaljerte premissene* som ligger til grunn for utarbeidelsen av regjeringens budsjettforslag (Brofoss 1991:53,55,65). Uten tilgang til de detaljerte premissene for budsjettforslaget, og uten vilje til å gjøre bruk av tidligere års forslag, blir Stortinget etter Brofoss’ mening en flau figur i budsjettbehandlingen. Stortinget begrenser seg til å benytte regjeringens budsjettforslag det aktuelle år som grunnlag for eget vedtak samme år. Brofoss tar imidlertid en liten reservasjon i det han ser en liten mulighet for at Stortinget kan ha en viss indirekte innflytelse på budsjettene dersom regjeringen tar hensyn til de ønskemål for fremtidige budsjetter som Stortinget signaliserer i sine debatter og komiteuttalelser. Hovedhypotesen til Brofoss er imidlertid at sterke faktiske begrensninger leder Stortinget til å vedta budsjettforslaget uendret, eller til bare å endre det helt marginalt. Et hovedfunn i studien er nettopp at budsjettforslaget ikke endres eller bare endres helt marginalt av Stortinget (Brofoss 1991:52,63,64). Argumentet impliserer altså at den folkevalgte kontrollen med inndragning og bruk av midler ikke virker etter hensikten: Dersom regjeringens synspunkt avviker fra stortingsflertallets, hvilket det altså forutsettes å gjøre, så utnytter regjeringen privat informasjon om premissene for budsjettet og får på denne måten gjennomslag for sitt eget synspunkt på tvers av stortingsflertallets vilje. For Brofoss er altså regjeringens private informasjon i budsjettet årsaken til Stortingets svekkede stilling i budsjettbehandlingen. Helland mener de detaljerte premissene for budsjettforslaget er ”*kostnadsberegninger*” som er en oppgave som langt på vei er monopolisert av ekspertisen i embetsverket. Gitt at regjeringen kontrollerer embetsverket, vil

regjeringen følgelig sitte på privat informasjon om budsjettets kostnadsside (Helland 2001:85). Stortingsflertallet på sin side har verken nødvendig tid eller tilstrekkelig ekspertise til å gjennomføre en selvstendig undersøkelse av de faktiske kostnadene.

I valget mellom å tilpasse forslaget til forventet stortingsvedtak eller ikke, står regjeringen overfor en avveining. På den ene siden sees gjerne et aktivt og overprøvende Storting og en svekket regjering som to sider av samme sak. Det er også grunn til å tro at regjeringen i en del saker risikerer å få sin oppslutning redusert dersom den fremstår som svekket. En måte regjeringen kan unngå å fremstå som svekket på, er å innrette forslaget etter hva den vil få gjennomslag i av Stortinget. På den annen side har enhver regjering behov for å signalisere hva den står for. Dersom regjeringen alltid søker å unngå tap i Stortinget, får den ikke markert hva som skiller regjeringspartiet fra andre partier. Det er nærliggende å tro at regjeringspartiet kan tape oppslutning på denne måten også. Det er heller ikke vanskelig å finne budsjettforslag der regjeringen først og fremst markerer egen politikk. Ett eksempel er regjeringen Brundtlands forslag om å heve arbeidsgiverperioden i sykelønnsordningen i budsjettet for 1997. Det er liten grunn til å tro at regjeringen ikke visste at dette forslaget ville bli avvist av stortingsflertallet. Det er derfor grunnlag for å spekulere i at regjeringen primært signaliserte vilje til å begunstige arbeidstakerne (LO) – og markerte politisk avstand til de borgerlige partiene – med forslaget. Hva som virker inn på regjeringens beslutning om å tilpasse forslaget til forventet stortingsvedtak eller ikke er et viktig, men foreløpig utforsket felt innenfor statsvitenskapen.

2.9 Oppsummering

I denne delen av oppgaven har jeg sett nærmere på nasjonalforsamlingens plass, posisjon og rolle. Fokus har vært på det norske Storting, men jeg har også trukket linjer fra internasjonale forskningsbidrag. Forskernes variasjoner i hvilke institusjoner Stortinget relateres til, er forsøkt belyst i fremstillingen.

Den andre delen av dette kapitlet åpnet med en diskusjon av maktbegrepet med utgangspunkt i Gudmund Hernes' definisjon av makt som "*ett ord – mange begrep*". Deretter fulgte en problematisering av endringsaktivitet som empirisk maktindikator mellom lovgivende og utøvende myndighet.

Avslutningsvis fremstilte jeg henholdsvis Trond Nordby og Leif Helland sitt syn på endringsaktivitet som et potensielt *maktbarometer* i forholdet mellom Storting og regjering.

3. ENDRINGSAKTIVITETEN I STORTINGET

Det er et stadfestet faktum at Stortinget generelt sett har økt sin aktivitet de siste tiårene. Om stortingsrepresentantene i større grad enn tidligere setter dagsorden, kan dette ha betydning for det politiske systemets funksjonsmåte. Konsekvensen av den økte aktiviteten er uttrykk for et mer aktivt parlament. Sjansen for effektiv styring fra regjeringens side er derimot størst i et Storting som forholder seg passivt.

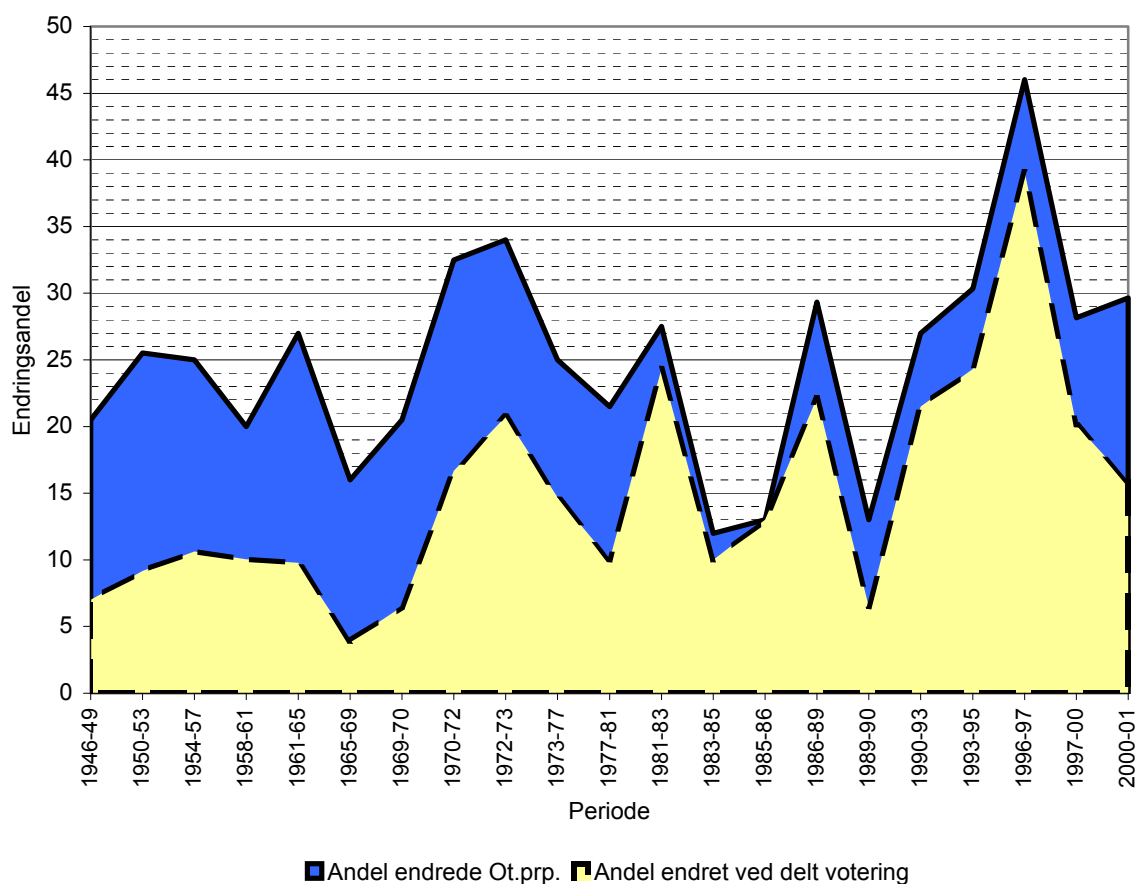
Endringer i regjeringens lovforslag vil være kapittelets fokus, og tallene som blir fremlagt, forteller at Stortingets endringer i lovsaker har økt selv om utviklingen ikke er helt entydig. Årsaken til at jeg har valgt å konsentrere meg om denne delen av Stortingets aktivitet, skyldes simpelthen at politikere, kommentatorer og forskere ofte trekker dette frem som et tydelig tegn på variasjon i maktforholdet mellom Storting og regjering. Dette fungerer slik at maktforholdet har endret seg i førstnevntes favør når endringsaktiviteten har vært høy, og tilsvarende at regjeringen står sterkt når endringsaktiviteten er lav. Med andre ord er endringsaktiviteten brukt i ulike sammenhenger som et *maktbarometer*. Endringer foretatt i regjeringens lovforslag, sammen med økningen i Stortingets øvrige aktivitet, angår forholdet mellom folkevalgt forsamling og utøvende makt. Kapittelet berører dermed statsvitenskapens kjerne.

Dette innebærer at jeg ikke fokuserer på endringer foretatt i budsjettsaker eller alminnelige saker. I dette kapittelet ønsker jeg å redegjøre for variasjonene i de endringer Stortinget har foretatt i regjeringens lovforslag. I tillegg redegjør jeg for Stortingets øvrige aktivitet, og hvordan utviklingen av denne har vært. Aktiviteten inkluderer Stortingets ulike former for spørreaktivitet, private forslag fra representantene, samt fraksjonsmerknader. Hvilke mønstre og hvilke tendenser kan man lese ut fra de ulike aktivitetene? Skiller utviklingen i endringsaktivitet seg fra utviklingstrekk i de andre aktivitetene? Hvis dette er tilfelle – hvordan kan man søke

å forklare de ulike utviklingstendensene? Dette er noen av de spørsmålene jeg ønsker å berøre i dette kapittelet.

Utviklingen i hver type aktivitet som behandles, er vist i figurer. For enkelte av aktivitetene har jeg data for hele etterkrigstiden, mens det i andre tilfeller er kortere tidsperioder som dekkes. Til hver figur vil det redegjøres for enkelte metodiske betraktninger i forbindelse med datamaterialet de ulike figurene baseres på.

3.1 Stortingets endringsaktivitet av regjeringens lovforslag 1945-2001



Figur 1: Variasjon i Stortingets endringsaktivitet av regjeringens lovforslag 1945-2001.

For å kartlegge hva som faktisk har skjedd i møte mellom regjering og opposisjon, har Trond Nordby (2000:280), i samarbeid med flere, registrert i hvilket omfang Stortinget har endret lovproposisjonene til samtlige regjeringer mellom 1945-2001. Variasjonene i denne perioden fremgår av figur 1. Med unntak for språklige korreksjoner, er små og store endringer medregnet. Materialet gir gode indikasjoner på hvordan endringsaktiviteten har variert over tid. Imidlertid kan det utsettes på datamaterialet som brukes, at det ikke gir noen ytterligere informasjon. Det innebærer at det ikke opplyses verken hvilke partier og hvilke representanter som endrer mest og minst, eller hva slags endringer det dreier seg om. For eksempel gis det ingen informasjon om endringene går i sosialistisk eller konservativ retning. Opplysninger om hvordan endringene foregår blir det heller ikke informert om. Figur 1 viser tall fra hele etterkrigstiden til og med Arbeiderpartiets regjeringsperiode under Jens Stoltenberg som gikk av etter stortingsvalget høsten 2001.

3.1.1 Flertall og konsensus

Norsk politikk var i 1940- og 50-årene preget av forholdsvis stor stabilitet. Velgerne holdt i stor grad fast på sine partivalg, og Arbeiderpartiet med Einar Gerhardsen og Oscar Torp i spissen, holdt på regjeringsmakten. Den politiske konsensusen bestod i å gi høyeste prioritet til gjenoppbyggingen av landet etter den ødeleggende krigen. Historikeren Jens Arup Seip gikk på et senere tidspunkt så langt at han karakteriserte Norge som en "*ettpartistat*" i denne perioden (Seip 1963). Men selv om partiene kunne enes om den overordnede målsetting, var det likevel ikke slik at partiene var enige i ett og alt. Det kan man lese ut fra endringene Stortinget foretok i regjeringens lovforslag. Tallmaterialet vi har fra Ap's flertallsperiode (1945-61) indikerer en endringsandel som varierer mellom 18 og 28 prosent. Data for 1945, -48, -50, -52, -54 og -58 mangler, og det tas derfor forbehold om forekomst av høyere eller lavere endringsandeler i disse årene. Disse tallene skiller seg ikke ut som spesielt lave ser man datamaterialet under ett. Dette kan fremstå som noe underlig siden Arbeiderpartiet satt med rent flertall i hele denne perioden. Så lenge Arbeiderpartiet hadde disiplin i egne rekker, og opptrådte samlet, ville ikke opposisjonen ha mulighet til å foreta endringer i Stortingets behandling av sakene (jfr. Den hønsvaldske parlamentarisme). Når man likevel registrerer at det er foretatt betydelige endringer,

kan en årsak til dette være at Arbeiderpartiet ikke hadde tilstrekkelig disiplin i egne rekker. Dette kan ha blitt synliggjort ved at enkeltrepresentanter har stemt mot sitt eget parti. Muligens er dette en konsekvens av at de enkelte representantene har blitt fristilt i distriktpolitiske saker som gjelder deres hjemdistrikt, noe som er vanlig praksis i de fleste partier.

Trond Nordby lanserer en annen forklaring. Forutsatt at endringsaktiviteten kan tjene som maktindikator på forholdet mellom Storting og regjering, var opposisjonen antagelig mindre avmektig enn det Jens Arup Seip gav uttrykk for med sin teori om "*ettpartistaten*". Det at så mange av voteringene var enstemmige, tyder på at regjeringspartiet gav etter i møtet med opposisjonen. Omtrent halvparten av endringene var enstemmige i den første perioden, mens enstemmige endringer utgjør en temmelig liten andel fra slutten av 70-tallet. Ifølge Rakel Seweriin, sosialminister under Einar Gerhardsen og Oscar Torp, skyldtes dette at Arbeiderpartiet måtte ta hensyn til mulige velgerreaksjoner (Nordby 2000:282). Selv Arbeiderpartiet kunne ikke ta for gitt at partiet beholdt flertallet ved neste valg. Ett av de viktigste maktinstrumenter Einar Gerhardsen hadde, var at han visste når han skulle gi opposisjonen rett. Det kan likevel ikke slås fast som sikkert at dette er årsaken. Skal man få en visshet, forutsetter det at man har innsyn i hvilke saker det er foretatt endringer i, og hvem som har foretatt endringene. Dette sier ikke vårt datamateriale noe om, så dermed blir dette spekulasjoner.

3.1.2 *Flertallet brister*

I 1961 skjedde en forholdsvis liten, men betydningsfull forandring i sammensetningen av Stortinget. Etter valget mistet Arbeiderpartiet sitt rene flertall, og det nystartede Sosialistisk Folkeparti (SF) kom i vippeposisjon med sine to representanter. Siden det ikke fantes noen flertallskonstellasjon, fikk dette ingen umiddelbare konsekvenser. Men i 1963 ble det stilt flere mistillitsforslag mot regjeringen Gerhardsen, og under behandlingen av den såkalte Kings Bay-saken, som hadde sitt utspring i gruveulykkene på Svalbard, stilte de borgerlige partiene og SF seg bak et mistillitsforslag som bidro til at regjeringen måtte gå av.

Ser vi på endringer i regjeringens lovforslag i denne perioden, er det endringsandelene på henholdsvis 33 og 32 prosent i 1964 og 1963 som skiller seg ut. Dette er de høyeste endringsandelene siden krigen. I 1965 overtok igjen et flertall, men denne gangen var det en borgerlig koalisjon (Sp, H, Krf, V) ledet av Per Borten. Endringsandelen sank ved dette skiftet betraktelig, til henholdsvis 14% i 1965, 11% i 1966 og 19% i 1967. Sett i ettertid må velgerbevegelsene i 1960-årene likevel karakteriseres som små. De store bevegelsene kom først i 1970- og 80- årene.

3.1.3 De urolige 70-årene

Det hele startet på mange måter i 1972, da spørsmålet om norsk medlemskap i EF ble tatt opp til folkeavstemning. Velgernes nei til EF var et uttrykk for oppløsning av politiske autoriteter og lojaliteter (Rommetvedt1990:46). Oppløsningstendensen fikk umiddelbare følger for det politiske system. Først erklærte en arbeiderpartirepresentant sin overgang til SF. Deretter gikk SF, Norges Kommunistiske Parti (NKP), EF-motstandere fra Arbeiderpartiet og uavhengige sosialister sammen i et Sosialistisk Valgforbund. Det skulle bli forløperen til dannelsen av Sosialistisk Venstreparti (SV). Også på den borgerlige siden skjedde det endringer i partisystemet. Venstre ble delt i to da deler av partiet valgte å gå inn i en ny koalisjonsregjering under ledelse av Lars Korvald fra KrF. Denne regjeringen besto for det meste av EF-motstandere. EF-tilhengerne ville ikke være med på dette, og 8 av Venstres 13 stortingsrepresentanter gikk i stedet inn i Det Nye Folkepartiet, som ble formelt stiftet på slutten av 1972. Et tredje parti ble dannet i 1973 - Anders Lange sitt eget parti *"til sterk nedsettelse av skatter, avgifter og offentlige inngrep"*. Denne partidannelsen hadde ikke direkte sammenheng med EF-saken, men muligens var den et uttrykk for den nevnte autoritetsoppløsningen (Rommetvedt 1990:47). Valget høsten 1973 førte altså til store forandringer i Stortinget, og det var ved dette valget partisystemet i Norge gjennomgikk de største forandringene (Rommetvedt 1990:77). Antall partier som ble representert, økte da fra fem til åtte.

Det var i realiteten den indre uenighet i forbindelse med spørsmålet om norsk medlemskap i EF som førte til at Borten-regjeringen innleverte sin avskjedssøknad i 1971. Da EF-kampen var på trappene, og den indre uenigheten i regjeringen tiltok,

økte endringsandelen betraktelig – fra 15% i 1970 til hele 32% i 1971. I regjeringene til Arbeiderpartiets Trygve Bratteli (1973-76) og Oddvar Nordli (1976-81), som begge hadde mindretall, foretok opposisjonen endringer som varierte mellom 19% (1978) og 28% (1974). Dette tilsvarte omtrent de samme andeler som da Gerhardsen og Arbeiderpartiet satt med rent flertall på 40-og 50-tallet. Dette kan indikere at man ikke kan legge avgjørende vekt på hvorvidt det sitter en mindretallsregjering eller flertallsregjering ved roret. Som nevnt registrerer man at Stortinget gjorde overraskende mange endringer også den gangen Arbeiderpartiet regjerte med rent flertall. Valget i 1973 førte til et sosialistisk flertall på Stortinget, og Bratteli og Ap kunne nok en gang danne regjering. Men også denne gang var Ap i mindretall og var avhengig av støtte fra Sosialistisk Valgforbund. Endringene Stortinget foretok i denne perioden så ut til å gå noe tilbake i forhold til den foreløpige toppnoteringen på 34% i 1972.

3.1.4 1980-årene

Det er faktisk ikke før 1982 man registrerer en så høy endringsandel av lovforslag som 34%. Foran valget i 1981 proklamerte Høyre, Krf og Sp at regjeringen, ledet av Ap's Gro Harlem Brundtland, ville få avløsning dersom de tre partiene fikk flertall. Nå fikk riktignok de borgerlige flertall, men resultatet var likevel at Høyre og Kåre Willoch dannet en mindretallsregjering alene. Krf og Sp utgjorde en del av det parlamentariske grunnlaget til regjeringen. I 1983 ble denne omdannet til en flertallsregjering der også Krf og Sp deltok. Ved valget i 1985 mistet koalisjonsregjeringen sitt flertall på Stortinget. Fremskrittspartiet, som hadde sine to representanter i vippeposisjon, ønsket i utgangspunktet fortsatt en borgerlig regjering. Dermed kunne Willoch-regjeringen bli sittende. Men støtten fra FrP varte ikke lenge, og våren 1986 måtte regjeringen gå av etter at den hadde stilt kabinettsspørsmål under behandlingen av forslag om økonomiske innstramninger. Innstrammingspakken inneholdt blant annet forslag om å øke bensinavgiften. Det var nå duket for den første Brundtland-regjeringen, og den markerte seg i løpet av sin levetid (1986-1989) med å lide mange nederlag i Stortinget. Endringsandelen var i 1987 og –88 henholdsvis 32 og 33%, som må betraktes for å være en høy endringsandel for den ene og samme regjering, og det er grunn til å anta at disse tallene må ha virket frustrerende. Da Jan

P. Syse overtok med sin borgerlige mindretallskoalisjon i 1989, sank endringsandelen til 13%, for så å stabilisere seg høyt oppe på 20-tallet de følgende år.

3.1.5 1990-årene

Fra slutten av 1980-tallet var endringsaktiviteten lenge jevnt økende. Det store hoppet kom i perioden 1993-97. I de tre siste sesjonene under Gro Harlem Brundtlands styre ble 23% (1993/94), 37% (1994/95) og 31% (1995/96) av alle proposisjonene endret. I sesjonen 1996/97, som stort sett regnes som Thorbjørn Jaglands regjeringsperiode, ble hele 46% av proposisjonene endret. I tillegg vedtok Stortinget i denne perioden hele 8 private lovforslag (Dok.8-forslag), utformet i Stortinget og hovedsakelig fremmet av opposisjonen.

Hva kan være årsak til dette? Både Brundtland og Jagland satt i mindretallsregjeringer, så hvorfor opptre Stortinget så mye mer aktivt under Jagland enn under Gro? Trond Nordby (2000:283) hevder den økte endringsaktiviteten kan være en effekt av langvarig mindretallsstyre. Dette argumentet har muligens begrenset forklaringskraft, siden Nordby snakker om et *langvarig* mindretallsstyre. En innvending kan være at man gjennom hele 70-tallet hadde mindretallsregjeringer, men langt fra så høye endringsandeler som Jagland kunne vise til. Etter ett langt tiår med utelukkende mindretallsregjeringer hadde man endringsandeler på 26%, 21% og 21% i henholdsvis 1979, 1980 og 1981. Da Jagland overtok i 1996 hadde ikke Norge hatt flertallsregjering siden Willochs borgerlige koalisjon som gikk av i 1986. Med andre ord kunne man ikke henvise til en lengre periode med mindretallsregjeringer enn det hadde vært på 70-tallet. Jaglands regjering utløste likevel ifølge Nordbys forklaring en vitalitet fra Stortingets side som ville kommet før eller siden – uansett hvem som ledet regjeringen. I tillegg fantes et "*borgerlig*" flertall til høyre for regjeringen som "*naturlig*" stemte sammen i en del saker.

Mange synes det er merkelig at sentrumsregjeringen 1997-2000, under ledelse av Kjell Magne Bondevik, som etterfulgte Jagland, hadde en langt lavere endringsandel. I den første stortingssesjonen etter valget i 1997 falt endringsprosenten til 25%, for deretter å øke veldig sakte, til i underkant av 30% i de to neste sesjonene. Dette kan

ha vært et resultat av opposisjonens opptreden. Fremskrittspartiet, for eksempel, behandlet sentrumsregjeringen veldig mildt. Sammen med Høyre satt partiet i vippeposisjon, og var sikret større innflytelse enn det kunne forvente å få med Arbeiderpartiet i regjering (Nordby 2000:283). I tillegg opptrådte Arbeiderpartiet varsomt. De ventet på å innta regjeringskontorene om ikke så altfor lenge, og i mellomtiden ønsket de ikke å legitimere et stormløp som det opposisjonen hadde satt inn mot Jaglands regjering. Under Bondevik 1 (1997-2000) måtte partier både til høyre og venstre for Bondevik-regjeringen samarbeide for å få flertall mot regjeringen. Dette bidro til at opposisjonen hadde vanskeligheter for å samle seg bak felles vedtak. Den viktigste forklaringen er nok likevel at sentrumsregjeringen tilpasset seg på forhånd (Nordby 2000:283). I motsetning til Jagland-regjeringen innså Bondevik og hans statsråder at det parlamentariske grunnlaget var svakt, og valgte selv fra starten av å ta initiativet til forhåndsdrøftinger med opposisjonen.

Generelt uttrykt følger, som vi har sett, ikke endringsandelene samme mønster under alle mindretallsregjeringer. Utfallene avhenger også av hvordan en regjering selv går fram. I den videre fremstillingen ønsker jeg for sammenligningens skyld å ta for meg andre former for stortingsaktivitet. Det kan være interessant å se hvordan utviklingen av endringer i lovforslag skiller seg fra utviklingen i Stortingets øvrige aktivitet.

3.2 Private forslag fremsatt av stortingsrepresentantene

Private forslag fremsatt av de folkevalgte hadde lenge en marginal betydning i norsk politikk. Hvis man derimot ser tilbake i tid, har folkevalgtes forslag spilt en mer sentral rolle i den politiske prosessen. På 1800-tallet var antall private forslag fra folkevalgte høyt (Ramndal 1962). Det norske Stortinget utmerker seg i komparativ sammenheng ved at det knapt finnes begrensninger på retten til å stille forslag.

I mine opptellinger av alle private forslag fra stortingsrepresentantene i perioden 1970-2002, er det på enkelte punkter foretatt en viss skjønnsutøvelse for å kategorisere de ulike forslagene. Jeg har ikke inkludert forslag der representanter oppfordrer *regjeringen* om å fremme ny lov eller foreta endringer i allerede etablert

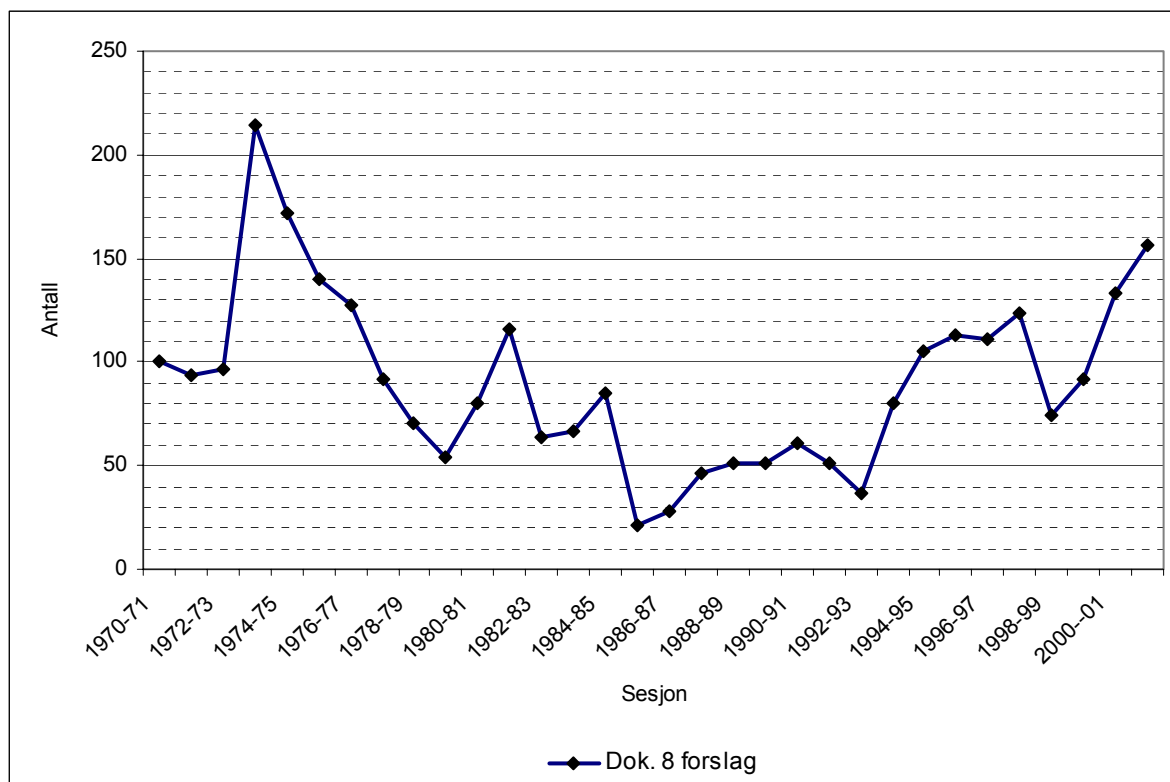
lovgivning. Dette begrunnes med at det da ikke er representantene selv som konkret utformer og fremmer selvstendige forslag. En annen kategorisering jeg har foretatt som det kan herske uenighet om, er de forslag der representantene ikke har utformet spesifikke nok forslag. For eksempel ”..det fremmes forslag om endringer i straffeloven for å bedre på ditt og datt...” og ”..forslag om ny lov der de og de anliggender blir tatt hensyn til på en bedre måte” - uten å konkretisere de bestemmelser de ønsker endringer i eller hvordan en ny lov skal lyde. Her har jeg imidlertid inkludert disse formuleringer som endringsforslag. Men det tas forbehold om at dette kunne vært behandlet på en annen måte.

I tillegg har jeg ikke foretatt noen systematisk gjennomgang av hvem som har stilt forslagene og fra hvilket parti representantene stiller forslag på vegne av. Ett unntak er representanten Carl I. Hagen, som i enkelte sesjoner fremmet oppsiktsvekkende mange forslag. Heller ikke er det foretatt innholdsanalyse på de ulike forslagene. Hva forslagene omhandler sier tallene altså ingenting om.

Den mest direkte måten stortingsrepresentanter kan gjøre seg gjeldende med initiativ og formulering i politikkutformingen i dag, er trolig gjennom å fremsette egne forslag i Stortinget. Slike forslag spilte som nevnt en mer fremtredende rolle i forrige århundre. Da var flesteparten av sakene Stortinget behandlet basert på private forslag fra de folkevalgte, eller forslag fra personer utenfor Stortinget som stortingsrepresentantene videreformidlet (Ramndal 1962). Etter gjennombruddet til parlamentarismen i 1884 har regjeringen overtatt stadig mer av det forberedende arbeidet. Nesten alle forslag som behandles av Stortinget i dag, er forslag utarbeidet av regjeringen og dens administrative apparat.

Imidlertid er det de senere årene igjen registrert en økning i forslag fremsatt av de folkevalgte. Representantene har igjen blitt seg bevisst denne muligheten til å fremsette forslag uavhengig av om det foreligger en sak til behandling fra regjeringen. De forslagene regjeringen står bak, kalles ”*offentlige*” – alle andre ”*private*”. Forslagsordningen har tiltatt i popularitet og fått et betydelig omfang i det

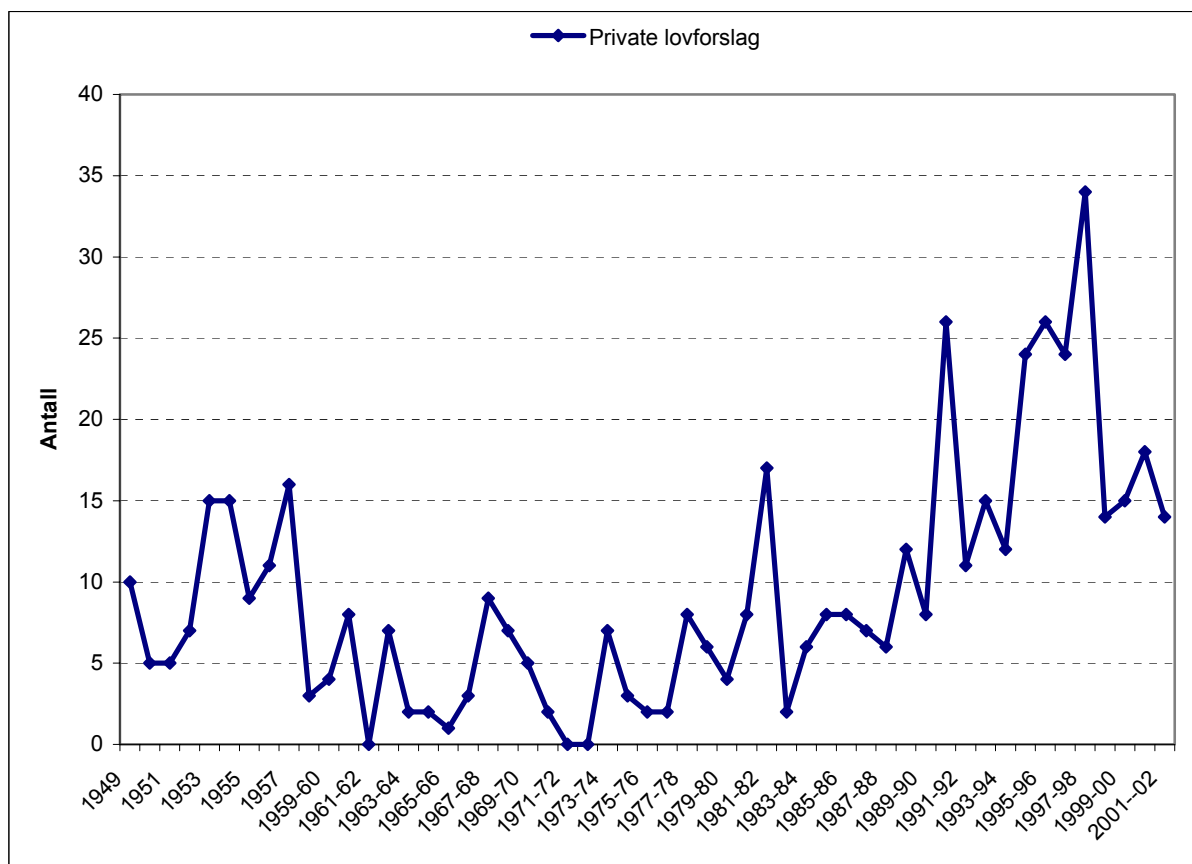
norske parlamentet. Dette har bidratt til å gjøre de folkevalgte mer synlige i den politiske prosessen, til tross for at forslagene sjelden fører frem til vedtak (Nordby 2000:241). De private forslagene inkluderer både nye lovforslag og endringer i form av tilføyelser og korreksjoner i allerede etablert lovgivning. I tillegg kommer andre forslag representantene ønsker skal bli satt på den politiske dagsorden. Forslagene gjengis i dokument nr.8 til Stortinget, og begrepet ”Dok.8-forslag” har etter hvert blitt innarbeidet som et synonym for representantenes private forslag. I enkelte sesjoner har det vært så mange private forslag at behandlingen av flere av forslagene måtte utsettes til neste sesjon.



Figur 2: Antall private forslag (Dok.8 forslag) totalt i perioden 1970-2002.

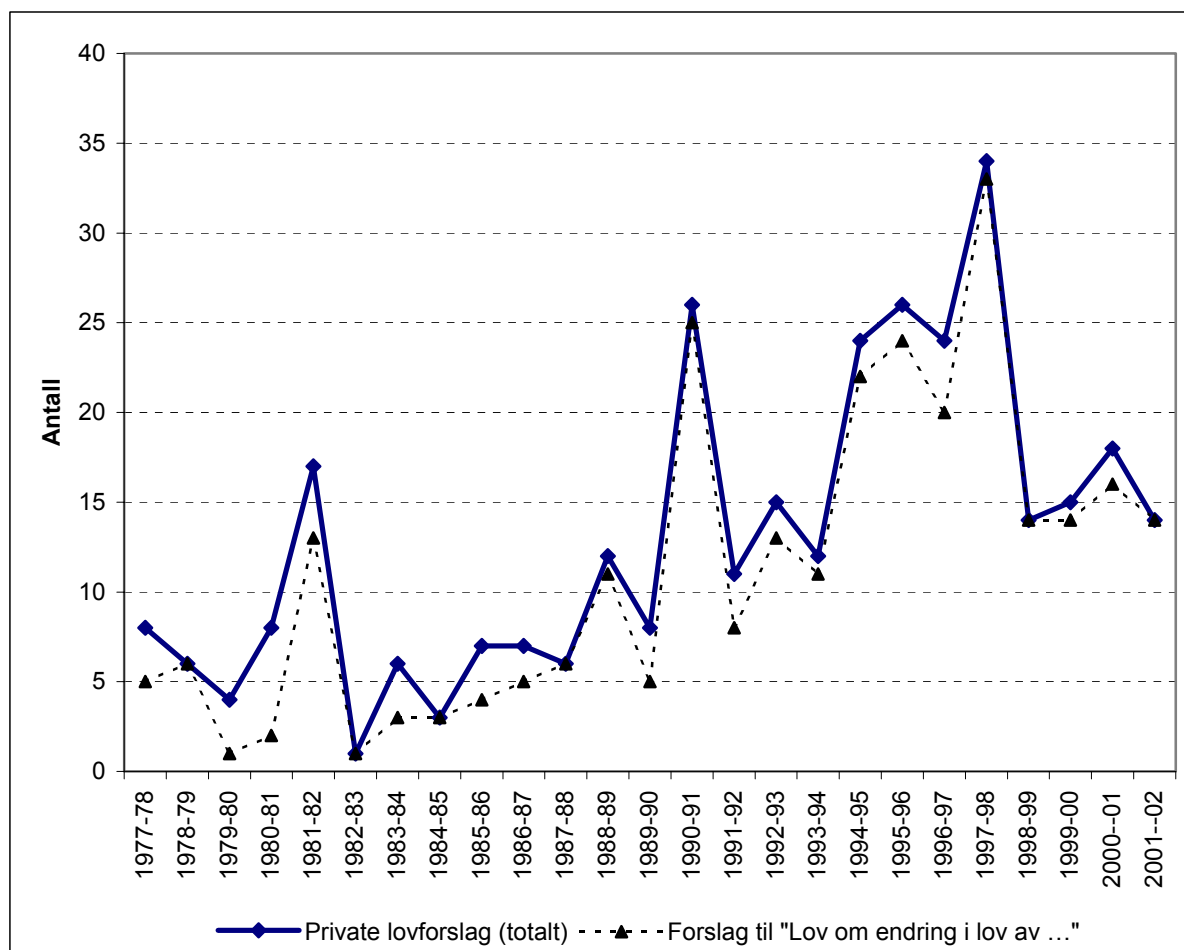
I tillegg kan man registrere at jo lenger tilbake i tid man går, desto ”enklere” er forslagene utformet – mindre kompliserte i språkbruken, færre ord og i stedet for å fremme selvstendige og konkrete forslag anmodes heller regjeringen til å sette de nevnte saker på dagsorden. Tallene som figur 2 baseres på har jeg selv samlet inn fra

materialet hentet i Stortingsforhandlingene. Forslagene de siste årene er mer gjennomarbeidet og preget av nøyaktighet og presisjon i selve utformingen av forslaget. Dette kan tyde på at ressursituasjonen blant representantene har bedret seg slik at det nå er bedre anledning til å utforme denne typen forslag. Men det kan også hende at denne typen partimarkeringer er blitt viktigere med årene. I en tid da velgere har problemer med å skille de ulike partiene fra hverandre, gir dette en god anledning til å signalisere til velgerne hva som er dette partiets kampsaker. Slik kan partiene skaffe seg oppmerksomhet og blest om egne saker. I en situasjon med økende partikonkurranse og en mer bevegelig velgermasse kan parlamentsaktiviteten lett utarte seg til å bli en kontinuerlig valgkamp, der symbolikk blir langt viktigere enn det substansielle innholdet i sakene som står på dagsorden.



Figur 3: Antall private lovforslag fremsatt av stortingsrepresentantene 1949-2002.

En annen utviklingstendens er at det tidligere i større grad var fløypartiene som fremsatte forslagene. Blant de mest aktive finner vi som nevnt Carl I. Hagen, og i sesjonen 1981-82 kom hele 32 av totalt 116 forslag fra Hagen. Totalt var det 17 forslag denne sesjonen som enten var nye lovforslag eller endringslover, og Hagen fremla hele 12 av disse på vegne av Fremskrittspartiet. Imidlertid ser man nå at de fleste partier representert på Stortinget fra tid til annen fremmer private forslag, det være seg om man er i posisjon eller opposisjon. Tallene i figur 3 fra perioden 1949-1969 baseres på materialet til Trond Nordby, mens tallene fra den resterende perioden står for min egen regning.



Figur 4: Antall private lovforslag fremsatt av stortingsrepresentantene i perioden 1977-2002.

I figur 4 er de private forslagene delt inn i henholdsvis ”*endringsforslag*” og ”*nye lovforslag*”. Heltrukken linje viser totalt antall fremsatte private lovforslag, mens stiplet linje angir forslag til endring av enkeltbestemmelser i eksisterende lover. ”Differansen” mellom kurvene må da angi forslag til nye lover (fullstendige lovtekster). Tallene er innsamlet av undertegnede. Av figuren kan man lese at det har skjedd en økning i antall private forslag selv om denne utviklingen til tider er meget ujevn. I figur 2 ser man at det i sesjonen 2001-02 ble fremsatt hele 156 private forslag. Det har ikke vært anledning til å undersøke hvilken skjebne forslagene har fått, og dermed er det også vanskelig å si noe om hvilken betydning disse forslagene har for politikkutformingen på de områdene som blir berørt. Interessant nok er det nærmest ingen endring over tid i antallet private forslag til nye lover — veksten gjelder utelukkende forslag til endringslover. Ut fra figuren kan man lese at det var en jevn økning i forslagene på 1980-tallet, men fra ca 1990 ser vi at forslagene reduseres. Dette er ikke ulikt utviklingen i spørreaktiviteten. Dette kan tyde på at representantene ble beskyldt for symbolpolitikk – disse forslagene ble i regelen nedstemt, og dermed kunne dette tolkes som urealistisk og sløsing av allerede knappe ressurser. Fra 1992-93 ser vi imidlertid en forholdsvis dramatisk økning igjen. Vanskelig å se hva denne økningen kan skyldes.

3.3 Spørreaktivitet i Stortinget

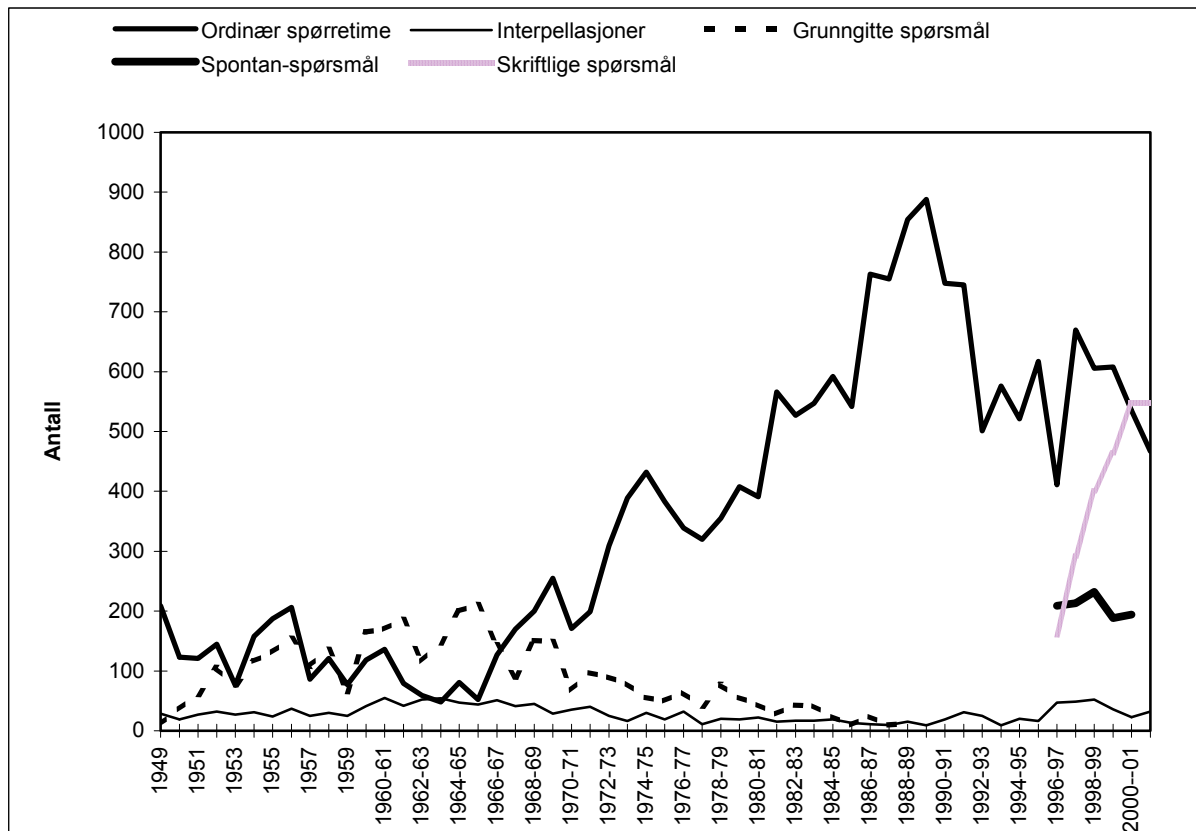
Det viktigste aspektet ved spørreinstituttet er at det representerer kontroll med utøvende myndighet. Gjennom parlamentariske spørsmål har den enkelte representant mulighet til å få frem informasjon om bestemte saker og til eventuelt å klarlegge regjeringens eller en enkelt statsråds holdninger til aktuelle politiske spørsmål. Ved å stille spørsmål gis de folkevalgte en mulighet til å ta opp forhold og saker som opptar dem, og representantene kan på denne måten være med på å utforme Stortingets dagsorden så vel som den offentlige politiske dagsorden. Den spørreaktivitet som man har registrert i flere nordiske land, er i hovedsak blitt forklart som et utslag av den økte konkurransen mellom partiene. De lojalitetsbånd velgerne tradisjonelt har hatt til ”sitt” parti er brutt, og velgerne er i større grad på vandring mellom partiene. Dette har skjerpet partikonkurransen. Ivaretagelsen av kontrollfunksjonen kan derfor

oppfattes mest som en indirekte virkning av at representantene forsøker å markere og profilere seg ved å stille spørsmål til statsrådene (Wiberg 1994).

Figur 5 nedenfor gir en oversikt over spørsmål og interpellasjoner i Stortinget i etterkrigstiden. Tallene figuren er basert på er innhentet fra Stortingets kontor, samt tall fra Bjørn Erik Rasch (1994:252). I 1996 vedtok Stortinget en reform av spørreordningene, med innføring av muntlig spørretime og skriftlige spørsmål. Ut fra figuren kan man lese at spørreaktiviteten har økt kraftig. Frem til 1970-årene var alle former for spørreaktivitet av et forholdsvis beskjedent omfang. Men etter 1970 ser man at spørsmål i den ordinære spørretimen øker forholdsvis dramatisk frem til ca. 1990, mens interpellasjoner og grunngitte spørsmål går i motsatt retning. Økningen var størst midt på 1970-tallet og utover i 1980-årene, det vil si samtidig med at personellressursene og den politiske kapasiteten økte i Stortinget (Rommetvedt 1995:259). Det finnes imidlertid flere rimelige forklaringer til denne økningen. Et hovedmoment er som allerede nevnt representantenes økte markeringsbehov som følge av den skjerpede konkurransen om velgerne

1990 var året da vekst ble snudd til nedgang. Aktivitetsnivået ble redusert, og mens det i 1989-90 (det første stortingsåret etter valget i 1989) ble stilt hele 881 spørsmål og interpellasjoner var dette tallet i 1992-93 (det siste stortingsåret før valget i 1993) redusert til 526. Men konkurransen om velgerne er på ingen måte blitt mindre de siste årene. Heller skulle man vente en økning eller i det minste en stabilisering av spørreaktiviteten. Av den grunn fremstår det som noe merkelig at spørreaktiviteten er redusert. I Norges tilfelle ville det også være nærliggende å forvente en økning i spørrevirksomheten som følge av bemanningsveksten og den økte politiske kapasiteten i Stortinget. Når man likevel konstaterer en nedgang, kan det være at man har nådd et metningspunkt (Rommetvedt 1995:260). Mediene gir ikke så god dekning av spørretimespørsmålene som før, og dermed reduseres også markeringseffekten. I tillegg har spørretimen blitt utsatt for atskillig kritikk. Så selv om spørreaktiviteten ligger på et forholdsvis høyt nivå, er nok representantene noe mer tilbakeholdne fordi de ikke ønsker å bli kritisert for PR-kåthet og utspillspolitikk (Rommetvedt

1995:260). Dette har så ført til at representantene har prioritert annerledes, og blant annet så har det vært en kraftig økning i antall skriftlige spørsmål til departementene i forbindelse med komiteenes saksbehandling (Rommetvedt 1995:260).



Figur 5: Oversikt over Stortingets spørreaktivitet i perioden 1945-2001.

3.4 Fraksjonsmerknader

Til tross for at stortingsrepresentantene kan ta politiske initiativ ved å fremme spørsmål og private forslag, er det meste av aktiviteten i Stortinget basert på de sakene som regjeringen legger frem. Samtlige proposisjoner og meldinger blir oversendt til en av fagkomiteene som avgir innstilling i sakene før de tas opp til debatt og votering i Stortinget eller Odelstinget. Det er i disse komiteinnstillingene at partiene gir uttrykk for sine ulike oppfatninger gjennom dissenser og fraksjonsmerknader. Selv om de formelle vedtak treffes i stortingssalen, er de fleste sakene i realiteten avgjort allerede under komitebehandlingen. Dette er grunnen til at

komiteinnstillingene er de aller viktigste kildene til å få oversikt over virksomheten i Stortinget.

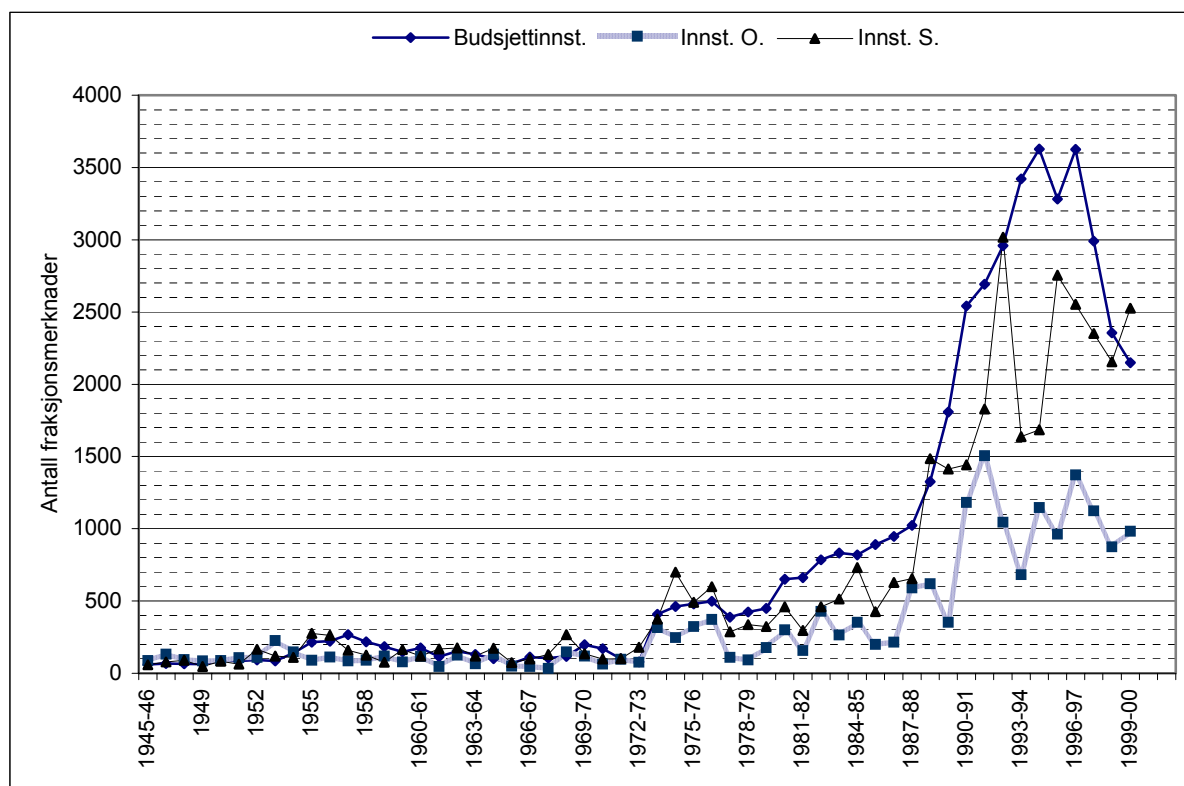


Figure 6: *Antall fraksjonsmerknader i perioden 1945-2001.*

I figuren ovenfor mangler tall for sesjonen 1997-98. For å bøte på dette i figuren er et gjennomsnitt for sesjonen før og sesjonen etter brukt som et substitutt (det vil si antallet i 1996-97 + antallet i 1998-99 / 2). Dette er utelukkende gjort for å slippe å få et brudd i figuren, noe som ville gjøre den vanskeligere å lese. De øvrige tall baseres på tallmateriale fra NSD og Fraksjonsmerknadsarkivet. Figuren viser at fraksjonsmerknadene har økt for alle typer innstillinger i det undersøkte tidsrommet. Det er interessant å legge merke til at dissenser i forbindelse med odelstingsproposisjoner vokser langsommere enn dissensene for de to andre typene, og at det heller ikke er et like kraftig byks i 1973. Det vises antall fraksjonsmerknader i henholdsvis budsjettinnstillinger, innstillinger til Odelstinget og stortingsinnstillinger. Det er først fra midten av 1980-tallet at utviklingen øker til dels

kraftig. Økningen er størst i budsjettinnstillinger. For øvrig utgjør merknader i stortingsinnstillinger et oppsiktsvekkende byks i sesjonen 1992-93 med drøyt 3000 merknader.

Det er vanskelig å fastslå sikkert hva disse økningene kan skyldes. Blant annet har tidligere stortingsrepresentant Georg Apenes (1989:3) fremholdt at *"Komitemøtene er...i ferd med å skifte karakter: De lange og intense drøftelsene med gjennombrudd og avklaringer i møtene, blir mer og mer sjeldne"*. Den kraftige økningen som vi har kunnet registrere i dissenshyppigheten og i tallet på fraksjonsmerknader i komiteinnstillingene, er et uttrykk for den endringen Apenes påpeker. En mulig konsekvens av dette kan være at stortingskomiteene får en mindre sentral plass i den politiske beslutningsprosess (Rommetvedt 1995:270). I situasjoner med mindretallsregjeringer må flertallsbeslutningene i Stortinget baseres på kompromisser mellom partiene. Tidligere ble disse kompromissene i stor grad inngått i komiteene. I dag synes dette å skje i langt mindre grad enn før (Rommetvedt 1995:279). Fraksjonsmerknadene i komiteinnstillingene spriker ofte i forskjellige retninger. De kompromissene som må til for å skape flertall ved voteringene i Stortinget, må i større grad enn før inngås utenfor komiteenes møterom. I stedet synes det som om de parlamentariske lederne i stadig større grad trekkes inn i forhandlingene om slike kompromisser. Dette kan føre til en svekkelse av de menige komitedemlemmenes innflytelse og til en forskyvning av stortingsmakten til fordel for partienes gruppeledere. I forlengelsen av dette er en annen mulig forklaring at man har fått et økende antall partier representert på Stortinget, som alle har sine synspunkter og reservasjoner i politikkutformingen. Rommetvedt (1995) mener at økningen også kan ha sammenheng med utbyggingen av stabsressursene og en generell forbedring av arbeidsvilkårene i Stortinget. Dette antas å ha gitt representantene bedre forutsetninger for å sette seg grundigere inn i hver enkelt sak.

3.5 Variasjoner i endringsaktivitet knyttet til Stortingets øvrige aktivitet

Skiller mønstrene i de ulike ”aktivitetene” seg noe fra hverandre? Kan man registrere ulike utviklingstendenser? Det man kan se er at variasjonen i endringsaktivitet av lovforslag er mer ujevn enn utviklingen i spørreaktiviteten og fraksjonsmerknadene. De to sistnevnte er i større grad mer jevnt stigende. I fremsettelsen av de private forslagene er det også forholdsvis stor variasjon i utviklingen. Mens man for endringsaktiviteten både kan finne forklaringer i mandatfordelingen i Stortinget (mindretallsregjeringer), i behovet for partimarkeringer og i de økte ressursene, behøver ikke de private forslagene og spørreaktiviteten skyldes mandatfordelingen. Mer sannsynlig er det at forklaringene må søkes i de to andre forklaringene. Det kan med andre ord være mindre komplisert å finne årsaker til den øvrige aktivitet i Stortinget i forhold til utviklingen i endringsaktiviteten av regjeringens lovforslag. Dette skal jeg imidlertid komme nærmere tilbake til i kapittel 5.

3.6 Oppsummering

I dette kapittelet har det vært min ambisjon å se på utviklingen av flere aspekter ved Stortingets aktivitet. Mer presist har jeg ønsket å se på hvorvidt utviklingen i endringer av regjeringens lovforslag skiller seg fra utviklingen av Stortingets øvrige aktivitet. Jeg har stadfestet at tendensene i Stortingets ulike aktiviteter varierer, og man ser at endringer av regjeringens lovforslag har en mer ujevn utvikling sett i forhold til spørretimespørsmål, fremsettelse av private forslag og fraksjonsmerknader. Samtidig som aktiviteten i Stortinget øker hevdes det ofte at den uenigheten som markeres i virkeligheten er kunstig. Den store striden mellom en sosialistisk og en ikke-sosialistisk blokk sies å være et tilbakelagt fenomen i norsk politikk. Imidlertid viser begynnelsen av 1990-årene at situasjonen er en annen. Bare om lag 40% av komiteinnstillingene (utenom budsjett) er enstemmige (Rommetvedt 1995:269). Den praktiske politikken er ikke preget av bred enighet, snarere tvert imot. Det er uenigheten mellom partiene som preger det daglige arbeidet i stortingskomiteene. Men uenigheten dreier seg mest om valg av virkemidler og gradsforskjeller med hensyn til doseringen av disse. Det er mindre strid om de politiske målsetningene og

de ideologiske absoluttene. I kapittel 5 vil jeg komme nærmere tilbake til hva variasjonene i de ulike aktivitetene kan skyldes.

4. STORTINGETS KAPASITET

Uenigheten om Stortingets betydning er ikke av ny dato. Både politikere, politiske kommentarer og professorer strides på dette området. Den forrige maktutredningen stod for den pessimistiske versjonen, og i sammendraget av utredningen er det særlig Stortingets forhold til forvaltningen som vies oppmerksomhet: *"Inntrykket av de folkevalgtes innflytelse i systemet er preget av begrensede muligheter for politisk styring. Embetsverkets ressurser har vokst betydelig sterkere enn kapasitetsutvidelsen i folkevalgte organer og skillet mellom politikk og administrasjon synes mer og mer uklart"* (NOU 1983:3, s.7). Georg Apenes, mangeårig stortingsrepresentant, uttrykte også sin pessimisme og frustrasjon: *"Det er i og for seg tankevekkende at den institusjon som har som sin største og viktigste oppgave å forbedre Norge, viser slik tilbakeholdenhet vis-a-vis behovet for å understreke hvilke reformer som kunne trengs i forbindelse med eget arbeide...Stortinget reformerer alt – unntatt seg selv"* (Apenes 1984:77-78).

De store forandringer vi ser i samfunnet preger også det daglige arbeidet i Stortinget. Den offentlige sektor forandres, og det er en betydelig grad av internasjonalisering av politikken og økonomien. Samtidig er det en sterk underliggende tendens som stiller krav til den enkelte representants evne til å stå frem, ta opp saker og holde kontakten med eget fylke, eget parti og egne velgere på alle samfunnssektorer. Har Stortinget tilstrekkelig utredningskapasitet til å utføre sine verv på en tilfredsstillende måte? Er vi vitne til at Stortinget opptrer, som en konsekvens av økte ressurser, mer og mer som en likeverdig konkurrent til forvaltningen? Tradisjonelt har Stortinget vært forsiktig med å bygge ut sitt administrative apparat, og særlig i forhold til utredning og direkte bistand med saksbehandling. Selv om det her har vært utvidelser i de senere år, har Stortinget komparativt sett fremdeles et beskjedent støtteapparat, både sentralt og kanskje særlig i forhold til komiteene. Vi skal i den videre fremstilling se at det er *vekst* og ikke *decline* som har preget utviklingen av Stortingets utredningskapasitet de senere årene. Det vil bli redegjort for utviklingen av

Stortingets kapasitet i etterkrigstiden, med spesiell vekt på utviklingen fra 1970-årene og frem til i dag. Hvor omfattende utredningskapasitet er det riktig at Stortinget disponerer over - i form av antall sekretærer og rådgivere og gode tekniske hjelpemidler? Hvem skal bestemme hvor stor utredningskapasitet Stortinget skal ha? Dette er noen av de spørsmål som vil berøres i den videre fremstillingen.

4.1 Et historisk tilbakeblikk: Stortingets vekst

Det hevdes ofte at det norske Storting har små ressurser til disposisjon sammenlignet med nasjonalforsamlingene i andre land (Nordby 2000:236). Blant annet er forvaltningen både i Sverige og USA fullstendig overlegen den norske i antall ansatte. Først i 1871 ble det opprettet et permanent sekretariat her til lands. Med tiden har representantene fått stadig mer hjelp i form av flere sekretærer, økte bevilgninger og flere og bedre tekniske hjelpemidler, og spesielt siden 1970-årene har reformene vært både mange og omfattende. I 1973 ble antall stortingsrepresentanter utvidet fra 150 til 155, og deretter til 157 i 1985. Ved innføringen av de nye utjevningsmandatene i 1989 fikk Stortinget til sammen 165 representanter, slik tilfellet også er i dag. Økningen i antall representanter er imidlertid beskjedent i forhold til økningen i Stortingets øvrige bemanning. Det totale antall ansatte i Stortinget steg fra 174 i 1971 til 387 i 1994 (Rommetvedt 1995:253). Økningen i antall ansatte var hele 122% i denne perioden. Mens det i 1971 bare var 1,2 ansatte pr. representant, var det 2,3 ansatt pr. folkevalgt i 1994 (Rommetvedt 1995:253). I de 20 årene fra 1982 til 2001 har det totale antall ansatte i Stortingets administrasjon økt fra 243 til 415 personer. Med Stortingets administrasjon menes her alt personale som jobber konkret med å bistå og avlaste stortingsrepresentantene i deres daglige gjøremål. Det innebærer naturlig nok ikke renholdspersonale, sikkerhetsbetjenter og lignende. Veksten i antall ansatte er i stor grad et resultat av krav fra representanter og partigrupper om økt servicegrad og forbedrede ordninger slik at representantene bedre settes i stand og får tid til å utføre sine tillitsverv. På tross av dette er det fortsatt ifølge stortingsrepresentantene *tiden* som er deres hovedproblem.

4.1.1 Komitesekretærer og ansatte i partienes gruppesekretariater

Det er særlig to kategorier av Stortingets ansatte som er involvert i det politiske arbeidet, komitesekretærene og de ansatte i partienes gruppesekretariater. Den sterkeste veksten finner man i sistnevnte kategori. Partigruppene er styrket ved at de har fått midler til å ta i bruk lønnede rådgivere og kjøpe ekspertråd utenfra (Nordby 2000:239). Gruppesekretariatene består nå av de politiske sekretærene og rådgiverne. Antallet er for tiden fastsatt etter gruppenes størrelse, men alle har minst en. Veksten var særlig stor i 1970-årene, noe mer beskjedent i 80-årene, for så å øke kraftig igjen i 1990-årene (Rommetvedt 1995:253). I 1971 var det 6,5 representanter pr. ansatt i partigruppene, mens det i 1994 bare var 2 representanter pr. ansatt. Målsetningen er at det nye tilskuddsnivået er basert på at gruppene skal få økonomiske ressurser til å lønne en rådgiver/sekretær pr. representant. Utvalget vurderer det imidlertid dithen at det ikke er praktisk mulig å øke bemanningen så mye umiddelbart. Behovet for praktisk tilrettelegging fra administrasjonens side, spesielt når det gjelder kontorplass, tilsier at man må bruke flere år på å øke bemanningen til det nivået som er forutsatt. Fra og med oktober 2003 skal likevel målsetningen være nådd. Veksten som kan spores har muliggjort en sterkere grad av spesialisering og arbeidsdeling blant gruppesekretærene. I tillegg synes rekrutteringen til disse stillingene i større grad nå enn tidligere å bli basert på faglige kvalifikasjoner, mens lang erfaring fra partiorganisasjonen blir mer av sekundær betydning. Samtlige komiteer har etter hvert blitt utstyrt med egen sekretær. I dag har finanskomiteen, næringskomiteen og kontroll- og konstitusjonskomiteen to sekretærer hver, mens de øvrige komiteene har en sekretær hver seg. Presidentskapet har sine egne sekretærer, og sist, men ikke minst, er Stortinget utstyrt med egne eksperter i statsrettslige spørsmål.

I sum har det skjedd en kraftig vekst i Stortingets bemanning og dermed i de ressurser som de folkevalgte disponerer. Representantene har i dag langt flere ansatte som kan bistå med å løse de oppgavene som Stortinget har ansvaret for. På den annen side har offentlig sektor ekspandert kraftig de siste 100 år, og dermed er det vanskelig å anslå hvor stor den reelle veksten har vært. I 1995 stilte hele 75% av de folkevalgte seg

positive til spørsmål på om ikke partigruppenes ressurser burde økes ytterligere til kjøp av ekstern ekspertise (Nordby 2000:236).

4.1.2 Partienes finansieringsmønstre

Den nåværende ordning med statlig subsidiering av politiske partier går tilbake til 1967. Tilhengerne av statlig finansiering ville frigjøre partiene fra rutinearbeid og dermed stimulere den politiske interessen, mens motstanderne mente akkurat det motsatte: partiorganisasjonen ville bli passivisert og byråkratene øke sin innflytelse (Svåsand 1994:186). Nettopp økt administrativ kapasitet var imidlertid sett på som et pluss for tilhengerne, som mente partiene hadde behov for større utredningsmulighet. Fra 1978 av ble også de politiske ungdomsorganisasjonene støttet av staten. Det bevilges som hovedregel penger etter hvor mange representanter partiet har på Stortinget, og gruppene bestemmer selv hvilket formål de skal gå til. Stortinget fører ikke regnskap for pengene eller krever revisjon - det er partienes eget ansvar. Etter 1978 har reglene for statsstøtten ligget fast. Stortingsflertallet har endog også bevilget mer enn det regjeringen har foreslått. Dette må naturlig nok ses i sammenheng med at det offentlige ansvarsområde har økt de siste tiår. Likevel kan det være verdt å merke seg at stortingsflertallet aldri har gått motsatt retning og redusert regjeringens forslag til partibevilgninger (Svåsand 1994:196).

Hvor viktig har innføringen av offentlige subsidier vært for partiene? Opprinnelig var det medlemmene som skulle stå for finansieringen av partiene som private organisasjoner. I 1960 utgjorde for eksempel medlemskontingenten i Arbeiderpartiet over halvparten av totalinntekten, men i 1989 utgjorde disse bare 4%, og i KrF er det en tilsvarende utvikling (Svåsand 1994:203). Senterpartiets regnskaper før 1974 er ikke tilgjengelige, men i tiden etter 1974 har forholdet mellom subsidier og kontingent endret seg lite: 25% av inntektene kommer fra kontingenten – det er bare SV i 1989 som har en høyere andel (Svåsand 1994:205). SVs avhengighet av statsstøtten var spesielt stor i begynnelsen. Statssubsidiene kan sies å ha vært en *”fødselshjelper”* for nye partier. Fremskrittspartiet er det eneste parti som fastholder sin opposisjon mot ordningen. Totalt sett kan man si at skeptikerne til statsstøtte for partier har fått rett: Statsbevilgningene er blitt den viktigste inntektskilden og har vent

partiene til et høyere inntektsnivå (Svåsand 1994:205). De statlige partisubsidiene har styrket partiapparatene som organisasjoner, men det er tvilsomt om det har bidratt til å styrke de roller partiene tradisjonelt har blitt forbundet med i demokratiet. De viktigste faktorer som styrer partiers vekst og fall og deres forhold til velgere, er lokalisert andre steder enn på partienes regnskapskontorer (Svåsand 1994:209).

De fleste synes å mene at det er en offentlig oppgave å bidra til å finansiere partienes virksomhet selv om spørsmålet er noe omdiskutert. En offentlig finansiert støtteordning er nødvendig for å sikre partienes uavhengighet og integritet. Det arbeidet som partiene utfører, er viktig for vårt demokratiske styresett. Uten den offentlige støtten ville partiene lett bli mer avhengige av sterke interessegrupper.

Imidlertid har det alltid vært kjent at enkelte av partiene har blitt finansiert av mer eller mindre anonyme bidragsytere. Muligens ligger det i sakens natur at enkelte partier var heldigere stilt og hadde mer pengesterke støttespillere enn andre. Av samtlige partier er det nok Høyre som har vært heldigst stilt i så måte. Banker, rederier og bedrifter har i årrekke hjulpet partiet økonomisk, og gjør det fremdeles. Nylig rykket Kåre Willoch ut i Aftenposten (2002) med synspunkter i forbindelse med hemmelighold av bidragsytere til de politiske partier. Denne gang var det Oslo Høyre som ville beskytte sine bidragsytere. Willoch støttes av advokat og bystyrepolitiker Fabian Stang, også Høyre, som har sendt brev til Oslo Høyre-leder Per-Kristian Foss og bedt ham om at fylkespartiet vurderer hemmeligholdet på nytt. Stang frykter at respekten og tilliten til politikere blir skadelidende på grunn av hemmelighetskremmeriet. Til nå har Oslo Høyre gitt som begrunnelse for hemmeligholdet at partiet ikke vil gjøre noe mer enn det loven krever. Men Stang mener det er redselen for å miste penger som er den egentlige årsaken, og frykten for at givene blir borte dersom det skal bli offentlig hvem som gir. Dette er første gang Høyre-topper går ut offentlig og stiller spørsmål ved Oslo Høyres hemmelighold av sine økonomiske bidragsytere. Men samtidig påpeker Stang og Willoch at de ikke ønsker å kritisere dagens styre av Oslo Høyre. Det utvises forståelse for at partiet har forsøkt å verne om sine givere siden partiet er avhengig av støtte nå som NHO har

kuttet partistøtten, men understreker samtidig at i prinsippet er åpenhet i forbindelse med pengegaver å foretrekke (Aftenposten 2002).

4.1.3 Representantenes profesjonalisering

I sine studier av rekrutteringen til Stortinget har Kjell Eliassen og Marit Sjøvaag Marino (2000) påvist en stigende grad av det de kaller *intellektuell* profesjonalisering blant representantene. Dette innebærer at utdanningsnivået er blitt vesentlig høyere blant representantene. Utdannelse er et viktig element i representantenes profesjonalisering, og i Norge som i mange andre land har utdannelse blitt koblet til eliten. Sammen med kjønn og profesjon er utdannelse en av de sentrale variablene i kartleggingen av den politiske eliten. Høyere utdannelse gir kunnskap, erfaring i analytisk arbeid og en profesjonell identitet (Eliassen & Marino 2000:336). Dette er egenskaper som er viktige i den praktiske utførelsen av det å være politiker. I tillegg gir høyere utdannelse sosial status. Begge disse aspektene ved utdannelse har i Norge, som i andre land, bidratt til en overrepresentasjon i rekrutteringen av de med høyere utdannelse til den politiske eliten. Imidlertid er utdanningsnivået blant stortingsrepresentantene i Norge forholdsvis lavt i forhold til andre land (Eliassen & Marino 2000:336). Det må fortsatt sies å være slik at personer uten særlig faglige kvalifikasjoner i form av formell utdannelse kan bli innvalgt på Stortinget. I perioden 1945-61 var det 34% av representantene som hadde høyere utdannelse, mens det i perioden 1973-85 hadde økt til hele 46% (Eliassen 1985:120). I tillegg til stigningen i utdanningsnivået, pekes det også på at mange kommer fra yrker som er spesielt egnet for politisk arbeid, som for eksempel lærere og offentlige ansatte. Disse er i tillegg overrepresentert i Storting og regjering. Dette kan også oppfattes som en form for *intellektuell* profesjonalisering (Eliassen 1985:129). Hovedideen i en av teoriene om politisk representasjon er at parlamentet skal fatte de beslutninger som folket selv ville ha fattet dersom det var de som skulle ha tatt beslutningene. Den beste garantien for at dette skulle ha skjedd ville vært om de folkevalgte representerte alle nyansene som befant seg i befolkningen, både sosialt og demografisk (Narud & Valen 2000:83). Ut fra et slikt ståsted er den intellektuelle profesjonaliseringen av de folkevalgte uheldig i den grad nasjonalforsamlingen ser ut til å representeres ved stadig ”smalere” grupper av befolkningen. På den annen side er 85% av de

stemmeberettigede i Norge ikke aktive og involverte, men heller dårlig informert om norske politiske forhold. Dette er ikke enestående her i Norge, men gjelder også i andre demokratiske land (Matthews & Valen 1999:181).

I en videreføring av redegjørelsen om den *intellektuelle profesjonalisering* av de folkevalgte fremholder også Eliassen & Marino (2000:337) at lang politisk erfaring kan oppfattes som en viss form for profesjonalisering. Ofte består denne politiske erfaring av deltakelse i kommunepolitikken. Omfanget av gjenvalg til Stortinget og dets fagkomiteer kan være en annen form for politisk erfaring. Faste komiteer oppfattes gjerne som en styrke for parlamentene. Gjennom langvarige medlemskap i en bestemt komite med ansvar for et avgrenset saksområde kan representantene, selv om de er lekfolk, utvikle en betydelig grad av kompetanse på området. Dette kan sette de folkevalgte representantene i stand til å møte ekspertisen i forvaltningen med en større grad av jevnbyrdighet. Gjenvalg av medlemmene i Stortingets faste komiteer kan derfor bidra til å styrke stortingsrepresentantenes stilling, mens hyppige nyvalg kan svekke representantenes mulighet for spesialisering og kompetanseutvikling på vedkommende saksfelt.

Det er *gjenvalgshyppighet* til Stortinget og til stortingskomiteene Hilmar Rommetvedt (1995:254-255) har tatt utgangspunkt i i sin undersøkelse. Ut fra hans tall kan man lese at representantenes gjenvalgshyppighet varierer en del fra valgperiode til valgperiode. Undersøkelsen omfatter alle stortingsvalg fra og med 1953 til og med 1993. Først og fremst er det de to siste valgene som skiller seg ut, og under valget i 1989 ble andelen gjenvalgte representanter for første gang mindre enn 60%. Ved valget i 1993 var det nesten en tredjedel av representantene som aldri før hadde møtt på Stortinget. Den mest dramatiske endringen finner vi imidlertid i sammensetningen av Stortingets fagkomiteer. Fra 1953 til 1961 ble 44-50% av representantene valgt inn i den samme komiteen som ved det foregående valget. Frem til 1985 varierte gjenvalgshyppigheten mellom 24-35%. Deretter kom en markant nedgang i 1989. Da ble andelen gjenvalgte komitemedlemmer redusert til 14%, det vil si en halvering i forhold til 1985 da 30% av representantene ble valgt inn i samme

komite som ved det foregående valget. På grunn av de store endringene i komitestrukturen er det vanskelig å beregne sammenlignbare tall for 1993, men komiteendringene medfører en reduksjon i kontinuiteten i komiteene (Rommetvedt 1995). Den reduksjonen vi har registrert i andelen gjenvalgte komitemedlemmer, kan altså på den ene siden bidra til å svekke representantenes innflytelsesmuligheter ved at de blir mindre spesialiserte. Detaljer kan på den måten lettere unndras representantenes kontroll. Dette kan til en viss grad redusere effekten av den ressursøkningen som har fulgt med bemanningsveksten i Stortinget og stigningen i representantenes utdanningsnivå. På den andre siden kan ulike komitemedlemskap bidra til at man får en mer helhetlig politikk der de ulike områder i større grad enn tidligere blir sett i sammenheng med hverandre. Det kan tenkes at rotasjon mellom komiteene bidrar til å heve representantenes generalistkompetanse, slik at de lettere kan markere standpunkter som går på tvers av sektordepartementenes forslag (Rommetvedt 1995).

4.1.4 1993: Året for de store reformer

Frem til begynnelsen av 1990-tallet hadde organisasjonsstrukturen til Stortinget vært ganske stabil. Imidlertid har innholdet i denne strukturen gjennomgått viktige forandringer. Den mest betydningsfulle strukturelle endringen skjedde etter valget i 1993 da Stortinget iverksatte sitt vedtak om en ny komiteinndeling. Landbrukskomiteen og sjøfarts- og fiskerikomiteen ble nedlagt. Disse komiteenes saksområder ble sammen med industrisakene overført til den nye næringskomiteen. En ny energi- og miljøkomite ble opprettet for saker fra den tidligere energi- og industrikomiteen og fra kommunal- og miljøvernkomiteen. Den nye familie-, kultur- og administrasjonskomiteen fikk også saker fra flere tidligere komiteer. Endelig ble det også opprettet en ny kontroll- og konstitusjonskomite med atskillig større muligheter til å ta egne initiativ enn det som tidligere har vært vanlig i Stortinget. Maktutredningens beskrivelse av en "*segmentert stat*" (Egeberg m.fl. 1978) med mektige og ustyrlige "*jerntriangler*" (Hernes 1983:291) bidro trolig til at disse endringene ble gjennomført. Hensikten var blant annet å bryte opp det landbrukspolitiske "*jerntriangel*" bestående av landbrukskomiteen i Stortinget,

Landbruksdepartementet og landbruksorganisasjonene for på den måten å skape grunnlag for en mer helhetlig næringspolitikk.

4.2 Behov for ytterligere styrking av Stortingets utredningskapasitet?

4.2.1 Innstilling fra utvalget for å vurdere styrking av Stortingets utredningskapasitet

Utvalget ble oppnevnt av Presidentskapet 8.november 1996. Utvalgets mandat var for det første å vurdere spørsmålet om en styrking av Stortingets utredningskapasitet, blant annet knyttet til komiteene og gruppene. For det andre skulle det vurderes om det kunne være hensiktsmessig at Stortinget i større grad oppnevner utvalg for å gjennomføre egne utredninger og/eller fremme forslag til endringer i gjeldende politikk. Utvalget kom til at det var behov for en styrking av den faglige bistanden i Stortinget. Bakgrunnen for dette standpunktet var at mengden av informasjon er sterkt økende, og at omfanget av, og kompleksiteten i, saksområder øker. Henvendelser og press fra ulike interesseorganisasjoner innebærer i tillegg behov for økt faglig informasjon.

Utvalgets konklusjon knyttes også til de folkevalgtes arbeidssituasjon. Stortinget er et av de parlamenter som er mest engasjert i arbeidet med enkeltsaker. Det er også en klar utvikling i retning av at Stortinget er blitt mer aktivt og tar flere egne initiativ. Stortingets internasjonale engasjement og representantenes behov for å være oppdatert om internasjonale forhold innebærer også behov for økt innsikt og kunnskap på en rekke områder. Spesielt ønsker utvalget å støtte bistand til de representanter som i dag har begrenset adgang til det nåværende støtteapparat. Utvalgets flertall foreslår opprettelse av en egen *dokumentasjonstjeneste*, bestående av anslagsvis 5-7 fagpersoner, for innhenting, tilrettelegging og bearbeiding av informasjonsmateriale i korte sammenfattende notater. Dokumentasjonstjenestens forhold til komiteene og gruppene vil dermed bli at den holdes adskilt fra virksomheten i disse, men at både partigruppene og komiteene er potensielle brukere av denne tjenesten.

4.2.2 Innstilling fra utvalget til å vurdere stortingsrepresentantenes arbeidsvilkår

Ambisjonen til dette utvalget var å undersøke hvorvidt den enkelte stortingsrepresentant har arbeidsvilkår som muliggjør den åpne holdning og kontakt med velgerne Stortinget som helhet har som siktemål. Det er en styrke i det norske demokrati at avstanden mellom valgte og velgere er kortere enn i de fleste andre land. Det er derfor et mål i seg selv at denne avstanden ikke øker, men tvert imot at den enkelte stortingsrepresentant blir bedre satt i stand til å være tilgjengelig for velgerne. Utvalget hadde sitt første møte på vårparten 2000, og leverte sin innstilling til Stortingets presidentskap den 22.mars 2001. En undersøkelse gjennomført blant stortingsrepresentantene i mai/juni 2000 dannet et viktig grunnlag for utvalgets arbeid. Utvalgets oppgave har vært å vurdere representantenes arbeidsvilkår, og å belyse spesielle og konkrete forhold som kan føre til forbedringer for representantene i deres utøvelse av vervet.

Spørreundersøkelsen avdekket et sterkt ønske blant stortingsrepresentantene om å få økt bistand fra rådgivere og sekretærer. Utvalget så utviklingstrekk som gjorde det nødvendig å styrke stortingsgruppene i forhold til øvrige politiske aktører. Presset på representantene fra omgivelsene øker, det blir stadig mer krevende å markere seg i den politiske debatt, og vanskeligere å ivareta *"ombudsrollen"* overfor eget distrikt og egne velgere. I dag har representantene en unødvendig presset arbeidssituasjon fordi de må bruke mye av sin tid til å håndtere praktiske detaljer.

Georg Apenes var en av stortingsrepresentantene som erfarte en stadig mer presset arbeidssituasjon, og som mente å vite hvorfor utviklingen hadde tatt denne retningen. Den viktigste hindring for at representantene kan konsentrere seg om sentrale, viktige og prinsipielle saker er at *"den knugende masse av perifere, uviktige og prinsipielt betydningsløse saker tar så meget av hans tid og krefter"* (Apenes 1984:76). Blant annet refererte han til den detaljbehandlingen som blir norske statsbudsjetter til del, og karakteriserte den som *"i og for seg rørende omsorgsfull og nitid"* (Apenes 1984:76). Dette ble dog skrevet mange år før budsjettreformen i 1997.

Utvalget la vekt på å fremme forslag til løsninger som skulle være levedyktige i lang tid fremover. Det var flere vurderinger som lå til grunn for utvalgets forslag. De senere år har man tydelig sett at kravene til det politiske arbeidet som utføres i Stortinget øker. I tillegg har andre organisasjoner og grupperinger i samfunnet økt sine ressurser betydelig siden Stortinget sist fastla ordningene med administrativt og politisk støtteapparat. Forvaltningen har økt i størrelse, både når det gjelder ansatte i departementene og i de ytre etatene. Media har også blitt betraktelig mer pågående de senere år. De bruker større ressurser på deknningen av politikk, inklusive det som foregår i Stortinget. Det er derfor liten tvil om at media krever tilgjengelighet og oppmerksomhet fra representantene. Hvis Stortinget, det vil si representantene og partigruppene, ikke står rustet til å møte stadig mer ressurssterke politiske aktører, og til å tilpasse seg nye aksjonsformer i og kanaler for det politiske arbeidet, risikerer man at viktige beslutninger fattes i andre fora. Av den grunn er det et sterkt ønske blant representantene om mer bistand, og at det derfor bør stilles økte personellressurser til disposisjon for gruppene og representantene.

Det nye tilskuddsnivået er basert på at gruppene skal få økonomiske ressurser til å lønne en rådgiver/sekretær pr. representant. Imidlertid er det store variasjoner når det gjelder hvor mye bistand som er nødvendig, på hvilke områder den skal settes inn, og hvordan den skal organiseres. I tillegg ønsket utvalget å innføre et opposisjonstilskudd som har til hensikt å styrke økonomien til de gruppene som ikke deltar i regjeringen. De partiene som er i posisjon, vil ha tett kontakt med regjeringsapparatet både på det formelle og uformelle plan, og vil i stor grad kunne trekke på og ha nytte av det utredningsapparatet som regjeringen disponerer. Opposisjonspartiene har ikke denne muligheten, og for dem er mange av utfordringene enda større. Naturlig nok har man ingen visshet om at sammensetningen av Stortinget i fremtiden blir slik at vi får langvarige, stabile regjeringsdannelser. Et skifte fra opposisjon til posisjon kan skje raskt, og det vil ta tid både å bygge opp og å redusere en stab av kompetente rådgivere. Det vil være ganske upraktisk om antall rådgivere skal endres i takt med regjeringsskifter. Utvalget ser derfor at muligheten for å styrke opposisjonen i forhold til

regjeringspartiene er å øke de tilskuddene den mottar. Utvalget finner det lite rimelig at de minste gruppene skal få et nærmest konstant opposisjonstilskudd i tillegg til det høye grunntilskuddet, siden det er lite sannsynlig at de minste gruppene vil inngå i en regjeringsdannelse. Det foreslås derfor at de minste gruppene, bestående av en eller to representanter, ikke får opposisjonstillegg. Dette prinsippet følges for eksempel både i Sveriges riksdag og i det britiske Underhuset. Grunnbeløpet til partiene i Sveriges riksdag er 1,7 mill. svenske kroner i 2001, mens opposisjonen får det dobbelte. I det britiske Underhuset utbetales såkalte "*short money*" til opposisjonspartiene for å styrke deres parlamentariske virksomhet. For å være berettiget til støtte må partiene ha minst to parlamentsmedlemmer som ble valgt ved siste parlamentsvalg, eller ett medlem som ble valgt med minst 150 000 stemmer. Totalt støttebeløp utgjør ca. 5 mill. pund årlig.

Forslagene fører samlet til at gruppenes økonomi styrkes betydelig, noe utvalget mener er nødvendig. En viktig del av denne begrunnelsen er betydningen av at stortingsgruppene må være helt uavhengige av interessegrupper og øvrige politiske aktører. Tilskuddet til gruppene skal kun benyttes til stortingsrelevant arbeid. Ingen midler skal kunne overføres til partiorganisasjonen sentralt, heller ikke i form av kjøp av tjenester fra eget parti.

4.2.3 Stortingets kontroll med regjering og forvaltning

Utvalget som var satt til å vurdere Stortingets kontroll med regjering og forvaltning leverte sin rapport 30.september 2002. Utvalget ble besluttet nedsatt av Stortinget 18.mai 2000. De stiller seg kritiske til hvorvidt kontrollkomiteen har de ressurser som kreves for å utføre tilfredsstillende granskinger i forvaltningen. De foreslår at kontrollkomiteen, der all kontroll med forvaltningen er samlet, får et større støtteapparat. Hvis det er meningen at komiteen selv skal kunne foreta "*undersøkelser i forvaltningen*", så må den gis reell mulighet til å gjøre det. Komiteens og Stortingets viktigste oppgave gjennom å utøve sin kontrollfunksjon er ikke å utøve kritikk, men å prøve å legge grunnlag for premisser som skal gjelde for fremtiden. På denne bakgrunn enes utvalget om å anbefale utvidelser av komiteens

støtteapparat noe i forhold til dagens sekretariat på to personer. Imidlertid finner utvalget det ikke for godt å tallfeste antallet medarbeidere.

4.3 Stortingets økte kapasitet: Konsekvenser

Som allerede nevnt kan bemanningsveksten i Stortinget til en viss grad betraktes som et uttrykk for en økende profesjonalisering. I tillegg er det grunn til å anta at de økte ressursene stilt til representantenes rådighet, har bidratt til å øke den administrative og politiske kapasiteten i det norske parlamentet. Samtidig har representantene fått bedre kontorforhold og flere tekniske hjelpemidler som kan gjøre arbeidet lettere.

På den annen side har arbeidsmengden i Stortinget siden 1814 økt kraftig. Dette skyldes at de folkevalgte selv har intensivert lovgivningen og pålagt staten større oppgaver og utgifter. Jeg har ikke vurdert den reelle veksten av Stortingets kapasitet, men kun konstatert at det har vært sterk vekst i forhold til tidligere. Spesielt den kraftige veksten i den offentlige sektor i etterkrigstiden har resultert i at antall saker som regjeringen fremmer og som Stortinget må ta stilling til, har økt kraftig. Arbeidsmengden for representantene har blitt betraktelig tyngre, og arbeidspresset er til tider for stort. Representantene skal delta i møter og debatter, holde kontakt med egne velgere, reise på befaringer og delta i internasjonale organer. I tillegg må de kunne forberede seg ved å lese saksdokumenter, aviser og faglitteratur. En viktig ressurs er dermed *tid*. For at Stortinget skal fungere i samsvar med idealene, er det derfor ønskelig at også arbeidsforholdene er lagt til rette. Trond Nordby (2000:235-236) foretok en undersøkelse i 1995 der han spurte representantene om møter og annen virksomhet i Stortinget ofte kolliderte. Av de som responderte, svarte 98% bekreftende på de tre svaralternativene ”*svært ofte*” (48%), ”*nokså ofte*” (39%) og ”*av og til*” (11%). Mye av forklaringen på at møtevirksomheten kolliderer kan skyldes at komiteene ofte holder møter mens debattene i Stortinget pågår. Komiteen som er ansvarlig for innstillingen er naturligvis tilstede. De som er opptatt på andre fronter, kalles bare inn når det skal voteres (Nordby 2000:236).

Hilmar Rommetvedt (1995:256) lanserer to såkalte *ressursøkningshypoteser* om henholdsvis aktivitetsnivået og konfliktnivået i Stortinget. Det er først og fremst hypotesen om aktivitetsnivået som kan være relevant i vår fremstilling. Denne tilsier at aktivitetsnivået i Stortinget har steget i perioden 1953-1993. Man forutsetter at de økte ressursene som de folkevalgte har fått til sin disposisjon, har gjort det lettere for partiene å utforme alternative forslag i forbindelse med behandlingen av regjeringens proposisjoner og meldinger. Ressursøkningen må også antas å gjøre det lettere for representantene å ta flere initiativer. Stortingets agerende rolle blir ivaretatt når representantene stiller spørsmål og interpellasjoner til statsrådene, og når representantene fremmer private forslag uavhengig av de sakene regjeringen legger frem. Stortingets reagerende rolle blir blant annet ivaretatt der behandlingen i plenum eller i Odelstinget skjer på grunnlag av innstillinger fra Stortingets komiteer. Dette er for det aller meste saker som fremmes av regjeringen gjennom stortingsproposisjoner og meldinger.

4.3.1 Problemer knyttet til Stortingets utredningskapasitet

Som allerede nevnt stilte i 1995 hele 75% seg positive til at partigruppenes ressurser burde økes ytterligere til kjøp av ekstern ekspertise (Nordby 2000:236). Med tanke på Stortingets svake bemanning i forhold til forvaltningen er det verdt å merke seg at 60% også var positive til å utvide Stortingets juridiske hjelpeapparat (Nordby 2000:237). Av de 165 stortingsrepresentantene avgav 117 svar i denne undersøkelsen. Samme høst bevilget Stortinget mer penger til partigruppene. I debatten om norske mindretallsregjeringer argumenterer Nordby (2000:165) for at det er best, for å sikre kvaliteten, at lov- og budsjettforslag blir utarbeidet innenfor et departement. Der besitter staben en kompetanse Stortinget har relativt lite av. Denne skjeve fordelingen er resultatet av en lang tradisjon som går like tilbake til grunnlovsutformingen og dens prinsipper. Sterkt fremtredende i den norske grunnloven stod *maktfordelingsprinsippet* som tilsa at lover og budsjett skulle forberedes innenfor departementene. Etter hvert som staten ble mer aktiv kom fagfolkene sterkere inn i forvaltningen, kanskje spesielt i løpet av Arbeiderpartiets planpolitiske periode. Stortingsrepresentantene forventes på sin side å besitte en generalistkompetanse der de kan behandle alle slags saker. Naturligvis er det praktisk mulig å øke Stortingets

hjelpeapparat ytterligere, slik at Stortinget fyller alle funksjoner. Men en sammenblanding av rollene som utreder og beslutningstager vil være uheldig innenfor et parlamentarisk demokrati (Nordby 2000:166). Statsråden og deres spesialiserte byråkrati vil være bedre skikket enn bredt sammensatte grupper av folkevalgte til å forberede lover og budsjettforslag innenfor de ulike fagområder. Forhandlingene mellom stortingspolitikere kunne lett ha endt i ingenting hvis de ikke på forhånd hadde et forslag å forholde seg til. Derimot er det selvsagt at de folkevalgte, som står ansvarlige overfor velgerne, fatter de endelige beslutningene (Nordby 2000). Det kunne være interessant å berøre spørsmålet om hvor store ressurser Stortinget *bør* ha, men på grunn av oppgavens omfang må dette utelukkes.

4.3.1.1. Grønn skattekommisjon

I 1996 mottok Stortinget en innstilling fra *Grønn skattekommisjon*. Debatten begynte, og opposisjonen påstod at Finansdepartementet, gjennom ekspedisjonssjef Thorvald Moe, som i tillegg var kommisjonens nestleder, hadde forsøkt å holde innstillingen tilbake inntil Stortinget hadde behandlet et forslag om å bygge to gasskraftverk (Nordby 1996: 281). Dersom Moe hadde lyktes, ble det sagt, ville ikke Stortinget fått kjennskap til at kommisjonen mot regjeringens ønske foreslo at det skulle legges en CO₂-avgift på gassproduksjonen. Dessuten mente kritikerne å vite at regjeringen, før innstillingen ble avlevert, hadde prøvd å presse de medlemmene som kom fra forvaltningen, til å skifte standpunkt (Nordby 2000:281). Debatten fortsatte i media om hvorvidt det var riktig at regjeringen oppnevner medlemmer fra departementene i utvalg som skal arbeide på et uavhengig grunnlag. Noen ville at Stortinget heretter måtte nedsette de offentlige utvalgene siden regjeringen i dette tilfelle hadde forsøkt å *manipulere* innstillingen fra Grønn skattekommisjon ved å instruere medlemmer og påvirke avleveringstidspunktet (Nordby 1996). Det er uheldig dersom det skulle oppstå uklarhet om embetsmennes rolle, hvorvidt de bare representerer seg selv som deltagere i et kollegialt utvalg eller om de representerer sine vanlige oppdragsgivere. I forbindelse med innstillingen fra Grønn skattekommisjon ble det en debatt om hvilken rolle embetsmenn skulle inneha når de er medlemmer i utredningsutvalg. En slik situasjon understreker nødvendigheten av klarhet ved oppnevningen. Dess mer politisk saksområde et utvalg skal utrede, dess mer forsiktig

bør man være med oppnevning av embetsmenn. Det er vel også naturlig at dess nærmere organisatorisk en embetsmann er en statsråd, dess mer forsiktig bør man være med oppnevning av vedkommende til utredningsutvalg. Embetsmenn eller tjenestemenn i det ytre apparat utenfor departementene bør være mer aktuelle som utredningsutvalgsmedlemmer. Man kan være i tvil om hvilken rolle embetsmenn har i de ulike utvalg, og utnevning av embetsmenn til faglige og politiske utredningsutvalg bør derfor utvises med en viss tilbakeholdenhet.

Grønn skattekommisjon tilhørte en gruppe organer som ligger under statsforvaltningen, også kalt statlige utvalg. Slike utvalg blir som regel oppnevnt enten av et departement eller av regjeringen i statsråd. Medlemmene kan være offentlig ansatte, fagfolk, medlemmer av organisasjoner eller vanlige borgere. Ellers rekrutteres mange medlemmer fra statsadministrasjonen. Disse trer da ut av byråkratrollen og tar del i utformingen av forslag og krav de kanskje møter igjen på et senere stadium – da som departementsansatte. Kjennetegnet ved slike korporative ordninger er at staten og organisasjonene møtes i relativt faste, stabile former. Myndighetenes motiver for å velge korporative løsninger har i første rekke vært å gi statsinngrep legitimitet ved at de berørte partene blir gjort medansvarlige: å bringe spenningene mellom motstridende interessegrupper under myndighetenes kontroll, å utvide kunnskapsgrunnlaget for statlig politikk og å delegere arbeidsoppgaver til organer som ligger under statsadministrasjonen etter hvert som staten har utvidet sitt arbeidsområde (Nordby 1996:283).

Fungerer statlige utvalg først og fremst som kanaler for organisasjonenes interessehevding, eller bygger de heller opp under styringskapasiteten til utøvende myndighet? Ifølge Trond Nordby (1996:286) er virksomheten i statlige utvalg organisert på en måte som klart indikerer at offentlige myndigheter - regjering og fagdepartementer - sitter med hånd i hanke. Myndighetene oppretter og nedlegger utvalg, og de har en eksklusiv rett til å utforme mandatene. Statsadministrasjonens medlemmer holder, slik det kom fram da Grønn skattekommisjon ble diskutert, løpende kontakt med den politiske ledelsen. Det er også disse som sammen med

medlemmer fra arbeidstakerorganisasjonene (hovedsakelig fra LO) har det største gjennomsnittlige medlemstall i statlige utvalg. Organisasjonene kjemper mot hverandre, mens en regjering, dersom den utnytter sine styringsmuligheter, bygger på partiets/partienes arbeidsprogram og regjeringens langtidsprogram. Det bør også nevnes at organisasjonene bare deltar i første stadium av beslutningsprosessen. Departementene og regjeringen har siste ordet, før Stortinget fatter endelig vedtak – i saker som bringes dit. De som deltar i forhandlinger, har kompromisset som målsetning, og det ligger føringer i utvalgsarbeidet som peker i retning av samordning og enighet. Opposisjonen hadde kanskje rett i sine påstander om at Grønn skattekommisjon var blitt overstyret. Men opposisjonen avslørte samtidig manglende forståelse for konstitusjonelle regler. Det den kan ha rett i, er at Stortinget trenger mer utredningskapasitet, ikke minst av juridisk karakter – slik at tilsvarende utspill som det opposisjonen la fram i 1996, blir grundigere forberedt i framtiden (Nordby 1996:292).

4.4 Oppsummering

I dette kapittelet har jeg redegjort for utviklingen av Stortingets ressursøkninger. Med ressurser har jeg ment alle aspekter som har bidratt til å sette de folkevalgte bedre i stand til å utføre sitt arbeid. Dette inkluderer økninger i Stortingets administrative apparat, spesielt i form av komitesekretærer og ansatte i partienes gruppesekretariater. Videre har jeg sett på utviklingen i de statlige tilskudd til partiene. I tillegg bidrar representantenes profesjonalisering, som både inkluderer de folkevalgtes utdanning og deres politisk erfaring, til å bedre både kapasiteten og spesialiseringen på Stortinget. Politisk erfaring kan i dette tilfellet være verv fra kommunepolitikken eller fra tidligere komitearbeid,

Imidlertid har jeg ikke sett denne veksten i forhold til økning av det offentlige oppgaver – dette ligger utenfor oppgavens ramme. Hvorvidt Stortinget har behov for ytterligere styrking av utredningskapasiteten og bedre arbeidsvilkår redegjøres for med utgangspunkt i innstillinger som vurderer nettopp dette. Avslutningsvis ser jeg

på enkelte problemer knyttet til utredningskapasiteten, eksemplifisert ved Grønn Skattekommisjon.

5. FORKLARING AV ENDRINGSAKTIVITET

På hvilken måte kan man knytte økt kapasitet til økt endringsaktivitet? På dette området er det gjort få bestrebelser fra forskernes side, og oftest blir den økte endringsaktiviteten knyttet til den parlamentariske situasjonen i Stortinget og det faktum at det de siste 15 årene utelukkende har sittet mindretallsregjeringer ved roret, med varierende grad av parlamentarisk støtte i Stortinget. En annen yndet forklaringsfaktor er den nye måten å drive politikk på, der partimarkeringer blir stadig viktigere i kampen om velgerne. Den økte konkurransen om stemmene gjør det mer påkrevd å utvise stor aktivitet og markere sine særegne standpunkter. Begge disse forklaringene er høyst relevante, om enn ikke *tilstrekkelige* forutsetninger, når man skal forklare endringsaktiviteten.

I denne fremstillingen ønsker jeg å bringe forholdet om Stortingets økte kapasitet inn i debatten som en supplerende og utfyllende forklaring på hva den økte endringsaktiviteten kan skyldes. På hvilken måte kan denne faktoren gi seg utslag i Stortingets arbeid? Hvorfor er det ønskelig å trekke inn dette tredje forhold? Kan dette være en bakenforliggende årsak som kan synes å påvirke begge de to overnevnte? Jeg mener det kan være verdt å diskutere i hvilken grad *kapasitet* kan påvirke endringsaktiviteten. Jeg vil argumentere for at man må ha ressurser til å ivareta de markeringsbehov som den økte partikonkurransen medfører. I tillegg vil jeg hevde at et flertall av de folkevalgte har behov for et ressursapparat som kan utrede alternative forslag til regjeringen hvis de ønsker å påvirke politikkkutformingen utover det å stemme ned regjeringens forslag. Økt administrativ kapasitet har så langt jeg har registrert, ikke vært koblet til Stortingets økning i endringer av regjeringens lovforslag. Hvilken påvirkning kan kapasitet ha på endringsaktiviteten i forhold til den påvirkning kapasitet kan ha på Stortingets øvrige aktivitet? Dette er forhold jeg ønsker å diskutere i dette kapittelet.

5.1 Problemer knyttet til å koble kapasitet og endringsaktivitet

I kapittel 4 ble det dokumentert at Stortinget har fått utvidede ressurser på flere områder. Dette skal sette de folkevalgte bedre i stand til å utføre sitt daglige arbeid. Skulle det ikke da være uproblematisk å hevde at Stortinget er bedre rustet til å gjøre jobben sin? Ikke nødvendigvis. Ett motargument er, som jeg også tidligere har vært inne på, at det er vanskelig å måle hvorvidt det har vært reelle kapasitetsøkninger siden representantene også har fått en utvidet dagsorden. Dette kommer blant annet som en følge av at den offentlige sektor har gjort stadig flere oppgaver til sine. Jeg har tidligere relatert Stortingets politiske kapasitet til blant annet bemanningsspørsmålet. Men denne kapasiteten må naturligvis også ses i forhold til saksmengden. Hvis for eksempel saksmengden øker mens bemanningen holdes konstant, vil kapasiteten med hensyn til grundig behandling av hver enkelt sak synke. Stortingets innflytelsesmuligheter må i så fall antas å bli redusert. En økning i bemanningen kan oppveie en økning i saksmengden, slik at den relative kapasiteten holdes konstant. Men det er vanskelig å si hvilken bemanningsøkning som må til for å møte en bestemt økning i saksmengden. Dersom saksmengden avtar samtidig med at bemanningen øker, får man derimot en tosidig økning av kapasiteten, og dermed også av innflytelsesmulighetene (Rommetvedt 1995:263). Det er i første rekke regjeringens kapasitet og initiativ som bestemmer tallet på saker som fremmes overfor Stortinget. Men den skjebnen disse sakene får i Stortinget, er avhengig av kapasiteten i parlamentet.

5.2 Regjeringer i mindretall som årsak til endringsaktivitet

På hvilken måte kan regjeringer i mindretall være årsak til den økte endringsandelen av regjeringens lovforslag? Denne årsaksforbindelsen er den som oftest benyttes når man skal forklare hvorfor regjeringer i stadig sterkere grad blir nedstemt av uregjrlige stortingsflertall. Det å endre eller avvise regjeringens forslag vil for Stortinget være den mest direkte og åpenlyse måten å gripe inn i regjeringens virksomhet på. Nå er det slett ikke sikkert at ethvert endringsforsøk fra Stortingets side lykkes. Hvorvidt det gjør det, vil avhenge av om regjeringen har en mindretallsbasis i tinget. Forutsetningen for at Stortingets makt skal gjøre seg

gjeldende under mindretallsregjeringer, er at opposisjonen klarer å opptre samlet. Men også en flertallsregjering kan risikere å få sine forslag kvistet av Stortinget; i kontroversielle saker kan regjeringspartiets stortingsgruppe splittes og enkeltrepresentanter stemme med opposisjonen. Tidligere i oppgaven har vi sett at Gerhardsens flertallsregjeringer på 40-, 50- og 60-tallet led til tider betydelige nederlag i Stortinget. Dette kan tyde på at mandatfordelingen alene ikke kan predikere endringsandelen.

I Norge er mindretallsregjeringer et normalt fenomen, i motsetning til i de fleste andre land på kontinentet som ser på mindretallsregjeringer som et krisefenomen man bør bli kvitt så raskt som mulig (Strøm 1990). Per Stavang (1998:47) hevder i tillegg at *”..det norske parlamentariske system har til denne tid greid godt de vanskeligheter og påkjenninger det har blitt utsatt for. Opposisjonen har vist det måtehold som skal til for at systemet ikke skal bli ødelagt gjennom ustanselige regjeringsskriser”*. Men selv om dette er et normalt fenomen i Norge, er det ikke dermed sagt at det er uproblematisk. Det sier seg selv at mindretallsregjeringer må ta sterkere hensyn til opposisjonens signaler på tinget hvis den skal unngå å bli nedstemt og ha håp om å overleve en stund med æren i behold. En av grunnene til at regjeringer ikke blir nedstemt i enda sterkere grad, skyldes at opposisjonen ikke klarer å samle seg i flere saker, og at det av den grunn ikke foreligger flertall for noen andre forslag. På denne bakgrunn er det likevel merkelig å registrere at man heller ikke ved flertallsregjeringer unngår at forslag blir endret.

5.2.1 En mindretallsregjeringens forutsetninger og begrensninger

Men hvordan kan et Storting ha mulighet til å endre en mindretallsregjeringens fremlegg hvis den ikke har ressurser til å fremlegge et alternativ forslag? Endringene vil fremstå som lite meningsfylte, troverdige og ansvarlige hvis de ikke samtidig følges opp med alternative forslag som for stortingsflertallet synes å være mer *riktig* eller *bedre* enn det forslaget som foreligger fra regjeringen. Hovedhensikten med å foreta endringer må være at flertallet ønsker en annen løsning. Endring for endringens egen skyld fremstår kun som en maktdemonstrasjon ingen er tjent med. Skal de folkevalgte være i stand til dette forutsetter det at de har et apparat som er i stand til å

utrede alternative forslag. På bakgrunn av denne argumentasjonen er det fornuftig å hevde at ressurser og utredningskapasitet kan være avgjørende for at et folkevalgt flertall kan endre regjeringens forslag i den grad de gjør i dag. Som vi tidligere har sett i kapittel 4 har ressursene til Stortingets administrasjon økt betraktelig de siste årene. Riktignok har dagsorden til de folkevalgte samtidig blitt utvidet, og det er av den grunn vanskelig å måle hvorvidt det har vært en reell økning i ressursene eller ikke. Uansett kan det hevdes at ressursene har blitt prioritert til endringer av regjeringens forslag i sterkere grad nå enn tidligere, og at de nye ressursene Stortinget har fått, også har blitt prioritert til dette formål.

5.3 Symbolpolitikk – en ny arena?

En annen årsak til den økte endringsandelen søkes gjerne i det som kjennetegner den nye måten å drive politikk på blant politikere og de politiske partier. Hvordan kan endringsaktiviteten forklares som et resultat av det økte eksponeringsbehovet hos partiene? På linje med fremsettelse av private forslag, spørretimespørsmål, dissenser og fraksjonsmerknader, blir endringer i regjeringens lovforslag en måte for partiene å markere seg på. Dette økte markeringsbehovet kommer først og fremst som et resultat av at velgerne er mindre lojale nå enn før. Det hjelper ikke lengre bare å ha et partiprogram der man trekker opp langsiktige visjoner og målsetninger. Det blir ikke lest av folk flest likevel. Arbeiderpartiet kan ikke lengre vise til resultater på 40- og 50-tallet og forvente den samme oppslutning i 2002. Dette ble klart med all tydelighet etter stortingsvalget i 2001, der Arbeiderpartiet fikk en rekordlav oppslutning på 24,3%. Da ble det konstatert at heller ikke Det Norske Arbeiderpartiet kan fortsette å sveve på fordums storhet. Langsiktig tenkning i partiprogrammer har ingen appell til de store massene. I stadig sterkere grad er vi vitne til at det er konkurransen mellom de politiske partiene som dominerer mediabildet der enkeltsaker får råde grunnen – uten at det kan synes å være satt inn i en større sammenheng. Jakten på velgere blir det overordnede mål. En konsekvens som følger i kjølvannet av dette er at de samme velgerne man har ”*vunnet*” i et øyeblikk, kan mistes ved neste korsvei.

Ifølge Johan P. Olsen (1983:73) har Stortinget i tillegg til å være en lovgivende forsamling, også symbolsk-ekspressive funksjoner å ivareta. Når det gjelder de symbolsk-ekspressive funksjoner, kan aktivitets- og konfliktøkningen i Stortinget tolkes som et uttrykk for partienes forsøk på å ivareta de økte markeringsbehovene som den skjerpede konkurransen om velgerne har medført. Mange vil nok oppfatte fremsettelsen av private forslag og alle spørsmål fra de folkevalgte som symbolpolitikk uten særlig reell betydning. Og i mange tilfeller kunne man spart seg bryet ved å ta en telefon til vedkommende det gjaldt. Men for å skape mest mulig blest og oppmerksomhet rundt ”sin” sak, tar man altså heller opp saken i mer formelle fora.

Men hvordan skal politikerne ha mulighet til å markere seg hvis de ikke har ressurser til å iverksette tiltak som kan lokke velgerne til nettopp deres parti? I kapittel 4 ble det dokumentert at alle partier hadde fått økt partistøtten siden denne ble innført i 1967. Siden den gang har partiene kun fått *økt* sin støtte, ikke ett eneste år er det bevilget *mindre* penger enn det det var året før. Dermed kan det være rimelig å anta at ressursøkningene har bidratt til å høyne aktivitetsnivået til de politiske partiene. Dette synet er også i tråd med en av ressursøkningshypotesen Hilmar Rommetvedt (1995:256) fremsatte. Han fremholder at ressursøkningen i Stortinget har ført til en stigning i aktivitetsnivået. Her forutsetter man at de økte ressursene som de folkevalgte har fått til sin disposisjon, har gjort det lettere for partiene å utforme alternative forslag i forbindelse med behandlingen av regjeringens proposisjoner og meldinger. Ressursøkningen må også antas å gjøre det lettere for representantene å ta flere initiativer, for eksempel i form av spørretimespørsmål og private forslag.

5.3.1 Er endring av lovforslag egnet som symbolpolitikk?

Man kan argumentere for at endringsaktivitet av regjeringens lovforslag ikke har samme status blant politikerne når de skal bedrive ”*markeringspolitikk*” eller ”*symbolpolitikk*” i forsøk på å skaffe seg stadig flere velgere. De mange lovbehandlinger synes ikke så godt for velgerne, og de blir ikke like ofte skrevet om i avisene. Så for de politikere som ønsker å drive markeringspolitikk, er ikke dette det beste alternativet. Da ligger kanskje de private forslagene bedre til rette for den slags.

Endringer i lovforslag er ofte mer substansielle og politiske. I tillegg bærer de mindre preg av ad hoc behandling. Av den grunn kan kapasitet derfor forventes å ha begrenset betydning her. Derimot vil jeg hevde at private forslag og spørreaktivitet er mer påvirket og mer avhengig av de ressurser som er stilt til de folkevalgtes disposisjon. Private forslag og kanskje spesielt spørreaktiviteten er aktivitet som til tider har stor symbolsk betydning. Som jeg var inne på i forrige kapittel følger heller ikke utviklingen i endringsaktiviteten og de øvrige stortingsaktivitetene det samme mønster. Mens utviklingen av Stortingets endringsaktivitet er mer ujevn, følger utviklingen i spørreaktiviteten i større grad utviklingen i kapasitetsutviklingen i Stortingets administrasjon.

5.4 En forskers syn på økningen i aktivitets- og konfliktnivået

I denne fremstillingen har jeg pekt på ulike årsaker til aktivitetsstigningen i Stortinget. Hilmar Rommetvedt er blant de få samfunnsforskere som har behandlet det samme. Han forklarer, med utgangspunkt i tre viktige forhold, hva som kan forklare stigningen i aktivitets- og konfliktnivået i Stortinget. For det første er han av den oppfatning at aktivitets- og konfliktnivået kan avspeile en mer generell heving av konfliktnivået i samfunnet. Heterogeniteten i samfunnet kommer blant annet til uttrykk i form av flere gruppedannelser og organisasjoner som kjemper for sine ulike interesser (Rommetvedt 1990:78). Den økende heterogeniteten representerer også et større konfliktpotensial i det norske samfunn.

Videre kan det skyldes, som jeg også var inne på tidligere, endringer i partisystemet og den parlamentariske situasjon. Jo flere partier som er representert, og jo mer ytterliggående de er, dess større blir sjansen for uenighet og konflikt. Konfliktpotensialet i Stortinget vil også være avhengig av mandatgrunnlaget til regjeringen. Det norske partisystemet har gjennomgått betydelige endringer. Antall partier har økt, og partiene på ytterste venstre og høyre fløy i Stortinget har styrket sin stilling. Dette har ført til en svekkelse av det parlamentariske grunnlag for norske regjeringer, med koalisjons- og mindretallsregjeringer som resultat. Det er nærliggende å anta at jo flere uavhengige opposisjonspartier det er i Stortinget, dess

større vil sannsynligheten være for uenighet og dissens. Den parlamentariske situasjon, eller antall partier som inngår i regjeringens parlamentariske grunnlag, gir følgelig ikke noen fullgod forklaring på endringene i konfliktnivået i Stortinget (Rommetvedt 1990).

Og sist, men ikke minst, støtter Rommetvedt forklaringen om at aktivitets- og konfliktnivået kan ha sammenheng med ressurs situasjonen i Stortinget. Stortinget ser ut til å ha blitt bedre i stand til å avspeile konfliktnivået i samfunnet for øvrig. Dette kan ha sammenheng med ressurs- og arbeidssituasjon i nasjonalforsamlingen. For at konfliktpotensial skal bli manifestert, må forholdene ligge til rette for dette også på det praktiske plan. Når Stortinget i de senere år har uttrykt divergerende oppfatninger i ulike saker, kan det ha sammenheng med at Stortingets politiske kapasitet har økt. Dette er særlig viktig for opposisjonspartier, som ikke kan trekke de samme veksler på forvaltningsapparatet som regjeringspartier. Selv om arbeidsforholdene for stortingsrepresentantene fortsatt er dårligere enn det som er vanlig i mange andre nasjonalforsamlinger, har det skjedd viktige forbedringer.

5.5 Oppsummering

Ut fra argumentasjonen i denne fremstillingen er det naturlig å konkludere med at ressursøkningen i Stortinget *har* ført til en generell stigning i aktivitets- og konfliktnivået. Det er rimelig å anta at de økte personellressursene som Stortinget har fått til rådighet, har bidratt til å øke den administrative og politiske kapasiteten i det norske parlamentet. Et Storting med små ressurser vil lett kunne bli et *sandpåstrøingsorgan* uten reell innflytelse på utformingen av politikken. Et Storting med en slik kraftig vekst i ressursene som vi har registrert i Norge, vil derimot ha langt større muligheter enn før til å øve reell innflytelse på utfallet av beslutningene.

Utarbeidelse av enstemmige komiteinnstillinger der Stortinget bare slutter seg til og "*strør sand på*" regjeringens forslag, krever små ressurser. Det krever flere ressurser og større arbeidsinnsats dersom partiene og representantene skal ta dissenser og utarbeide alternative forslag. I så fall må representantene sette seg grundigere inn i

sakene og kanskje også konsultere utenforstående eksperter og interessegrupper. Og selv om det er "*lettere*" å få gjennom endringer når en mindretallsregjering sitter ved roret, har økningen i Stortingets ressurser gjort det mulig for representantene å ta flere initiativer og utarbeide flere alternative forslag. Imidlertid er det mindre trolig at kapasitet har vært det det har stått og falt på ved endringer av regjeringens lovforslag. Her har det vært mer substansielle politiske hensyn som har vært avgjørende. Dessuten så følger ikke utviklingen i endringsaktiviteten utviklingen i Stortingets ressurser like godt som Stortingets øvrige aktivitet gjør. Mest sannsynlig ville disse endringene kommet i stand til tross for at ikke de kapasitetsmessige forutsetningene hadde ligget like godt til grunn. Da er heller spørsmålene, dissensene og fraksjonsmerknadene, samt de private forslagene generelt mer avhengig av ressursene som er tilgjengelige.

6. KONKLUSJON OG AVSLUTNING

6.1 Veien frem til i dag

I 1884, da parlamentarismen brøt gjennom i Norge, hadde vi et rent topartisystem her i landet. Selv om vi fikk vår første mindretallsregjering allerede i 1889, kunne regjeringen regne med å ha et flertall i Stortinget bak seg i de fleste saker som kom til avgjørelse i Stortinget. En rekke endringer av den norske valgloven har imidlertid bidratt til at flere partier er blitt representert i nasjonalforsamlingen. Dette har gitt oss et fragmentert partisystem som har vanskeliggjort etablering av flertallsregjeringer samtidig som det både har høynet konflikt- og aktivitetsnivået i Stortinget. Mange er av den oppfatning at et fragmentert partisystem fører med seg endringer i styrkeforholdet mellom Storting og regjering i favør av førstnevnte.

Mye av bakgrunnen for Stortingets økte innflytelse finner vi i den vedvarende situasjonen med mindretallsparlamentarisme, som har resultert i at regjeringen må søke å utarbeide forslag som kan aksepteres av Stortinget. Dette har gitt Stortinget en økt innflytelse gjennom *"loven om de antesiperte reaksjoner"*. Konkret har dette gitt seg utslag i økt samhandling og konsultasjoner mellom utøvende og lovgivende makt. Spesielt er kontakten omfattende mellom fagkomiteen i Stortinget og det aktuelle fagdepartementet. Det er ikke urimelig å anta at denne tette samhandlingen gir Stortinget muligheten til å vinne innflytelse over politikkformuleringen på et relativt tidlig stadium i prosessen.

All aktivitet som finner sted i Stortinget, lar seg ikke forstå som ren politikkutforming, men snarere er det grunn til å tro at deler av denne representerer symbolpolitikk. Økt partikonkurranse og liten stabilitet i velgermassen krever at partiene må innrette seg strategisk med tanke på framtidige valgresultat. Den enkelte representant må også markere seg for å sikre ny nominasjon og gjenvalg. Dette har gjort Stortinget til en arena; en arena for markeringsatferd, kontinuerlig valgkamp og

symbolpolitikk. Moderne media har plassert Stortinget sentralt i den offentlige oppmerksomhet, og dette forsøker partiene og representantene å utnytte. Stortingets arenafunksjon behøver ikke ha noe med Stortingets beslutningsatferd å gjøre. Media har bare hatt begrenset adgang til partigruppene og fagkomiteene, hvor den reelle beslutningstaking ofte finner sted.

Mye taler for at den omfattende bruken av spørreinstituttet best lar seg forstå som symbolpolitikk. Utspørkerne ville trolig mye enklere og raskere kunne ha fått spørsmålet sitt besvart ved en telefon til vedkommende statsråd eller departement. At spørreinstituttet ikke tjener som en ren kontrollordning, tyder også regjeringspartienes omfattende bruk av spørreinstituttet på.

Ut fra kjennskap til det politiske klimaet i Stortinget vet nok forslagsstillerne på forhånd hvilke sjanser forslagene har til å bli vedtatt. Det er derfor rimelig å anta at private forslag i Stortinget først og fremst tjener som en anledning til markeringspolitikk.

Det er ikke riktig å oppfatte symbolpolitikk som en snever valgtaktikk. Snarere bør symbolpolitikken betraktes som en side ved Stortingets politikkfortolkningsfunksjon. Sett fra et fortolkningsperspektiv får stortingsaktiviteten en egenverdi uavhengig av de konkrete beslutningsutfall. Stortinget som institusjon er en viktig symbolbærer. Det er et symbol på staten og folkestyret, i betydningen av legitim autoritet. Stortinget framstår også som et symbol på nasjonen, som et uttrykk for nasjonal enhet og tilhørighet. Stortinget har vist seg å representere en utløpskanal for folkelig misnøye og en plattform for kritikk av de regjerende myndigheter. Dessuten har Stortinget blitt en viktig arena for debatt av viktige spørsmål, spesielt når det gjelder nye politikkområder hvor de kan være viktige premissleverandører for politikkutforming.

Stortingets symbolpolitikk og politikkfortolkningsrolle skal ikke oppfattes som et motstykke til Stortingets rolle som politikkutformer, eller som gjensidig utelukkende

kategorier. Snarere er det slik at de symbolsk-ekspressive elementer kan få mer langsiktige konsekvenser for politikkutformingen ved at de bidrar til å forme våre identiteter, verdier og oppfatninger. Stortingsaktiviteten kan slik påvirke opinionsdannelse og valgvinger, og i neste omgang Stortingets sammensetning og regjeringens farge.

Til tross for at flesteparten av regjeringens proposisjoner blir vedtatt i Stortinget, har denne oppgaven gitt mange signaler om at Stortinget spiller en viktig politikkutformende rolle i den politiske prosess. Stortingets innflytelse later riktignok til å være minst i initiativ- og utredningsfasen, der de viktigste premissene for politikkutformingen blir lagt. Likevel er ikke Stortinget en så passiv premissmottaker som Maktutredningen gir inntrykk av.

I denne oppgaven har jeg valgt å konsentrere meg om utviklingen av Stortingets kapasitet som en medvirkende årsak til forskyvninger i maktforholdet mellom utøvende og lovgivende myndighet. Jeg viser i oppgaven til at Stortinget har styrket sin administrasjon på flere måter de siste par tiårene. I den forbindelse har ikke bare antall medarbeidere i Stortinget økt, men det har også vært en klar utvikling i retning av at faglige kvalifikasjoner har blitt prioritert til fordel for partitilknytning når det gjelder rekruttering til sekretariatene i partigruppene. Sammenholdt med representantenes egen spesialisering gjennom komitearbeidet betyr dette at Stortinget i stor utstrekning kan bygge opp en motekspertise til statsadministrasjonen. Den forrige Maktutredningens beskrivelse av Stortinget som en kompetansefattig forsamling framstår dermed som mindre dekkende.

6.2 Problemstillinger besvart

Hvordan kan man så i korte trekk besvare problemstillingene jeg fremsatte i kapittel 1? Den første del av problemstillingen var utformet slik :

1)Er det et faktum at økningen av endringer i regjeringens lovforslag er reell over tid?

I kapittel 3 så vi at det hadde vært til tider relativt store økninger i endringer av regjeringens lovforslag, men at denne på ingen måte kunne sies å være entydig og klar. Dermed må denne påstanden dementeres. Andre del av problemformuleringen hadde følgende ordlyd:

2)Er omfanget av endring under stortingsbehandlingen en gjenspeiling av maktforholdet mellom Storting og regjering?

Alle undersøkelser bærer preg av det kjente uttrykket *"Som man roper, får man svar"* i den betydning at man kjenner sine resultater ut fra hvilken innfallsvinkel man benytter seg av. Dette er naturlig nok min oppgave også preget av. I kapittel 2 redegjorde jeg for maktbegrepet, og slo fast at dette er et av de vanskeligste og mest omstridte begrepene å finne en felles definisjon og forståelse av. Gudmund Hernes' betegnelse av makt som *"ett ord – mange begrep"* er en dekkende karakteristikk. Jeg har imidlertid valgt å forholde meg til en weberiansk forståelse av makt som *"den mulighet man har for å påtvinge andres atferd ens egen vilje"* (Weber 1971:74). I denne forståelsen av maktbegrepet må "andres atferd" forstås som atferden til et politisk parti, eventuelt flere politiske partier, representert ved de folkevalgte. Kan et flertall av de folkevalgte på Stortinget sies å utøve makt hver gang de endrer regjeringens lovforslag? I følge min definisjon av makt må dette spørsmålet besvares med et ubetinget ja. Dette er under forutsetning av at endringsaktivitet av lovforslag kan tjene som en tilfredsstillende maktindikator. I kapittel 2 redegjorde jeg for hvilke reserverasjoner man må ta for å benytte denne som en maktindikator. De antaserte reaksjoner stod sentralt her. Det at regjeringen velger å tilpasse sine forslag til hva de får gjennomslag for i Stortinget, gjør endringsaktivitet til en dårlig empirisk indikator på maktforholdet mellom lovgivende og utøvende myndighet. Jeg har imidlertid forutsatt i min redegjørelse at tilpasninger på forhånd er vanskelig for regjeringen av årsaker jeg tidligere har redegjort for. Likevel tar det ikke bort det faktum at de forslag som blir forelagt Stortinget og blir stemt ned, er en utøvelse av makt fra Stortingets side. Siste del av problemstillingen var utformet som følger:

3) Har omfanget av endring under stortingsbehandlingen bakgrunn i de folkevalgtes kapasitet til å utforme selvstendige alternativer?

I kapittel 3 så jeg på utviklingen i de ulike stortingsaktivitetene, og på hvordan endringsaktiviteten av lovforslag skiller seg fra utviklingen i de øvrige aktivitetene som spørretimespørsmål, fremsettelse av private forslag og fraksjonsmerknader. Konklusjonen her er at endringsaktiviteten av lovforslag har en mer ujevn og ikke fullt så entydig utvikling som de øvrige aktivitetene. Dette kan skyldes at endringer i lovforslag ikke er så avhengige av ressurstilførselen. Mens det kan være grunn til å tro at tallet på spørretimespørsmål og fremsettelse av private forslag er mer sårbare for ressurstilgangen, er endringer av lovforslag ”*tyngre*” og politisk viktigere. Derfor kan det være grunn til å anta at disse endringene ville ha funnet sted uavhengig av en ”knapp” eller ”god” ressurssituasjon.

I kapittel 4 redegjorde jeg for utviklingen av flere sider ved Stortingets kapasitet. Blant annet redegjorde jeg for hvordan Stortingets administrasjon har fått økt sine ressurser ved opprettelser av stadig nye komitesekretærer og ansatte i partienes gruppesekretariater, som må sies å være spesielt involvert i det politiske arbeidet. I tillegg så jeg på utviklingen av offentlige tilskudd til partiorganisasjonene, som er viktige bidrag for å gjøre hvert enkelt parti bedre rustet til å redegjøre og fremme saker på egenhånd. Av andre momenter som bidrar til å påvirke de folkevalgtes kapasitet er representantenes profesjonalisering i form av både høyere utdanning og gjenvalgshyppigheten til komiteene, som bidrar til å gi de folkevalgte en spisskompetanse på det utvalgte området. I sum gir dette en utvikling som tilsier at Stortinget har fått betraktelig økte ressurser. Imidlertid har jeg ikke i min oppgave tatt hensyn til at Stortingets dagsorden er utvidet betraktelig samtidig som ressursutviklingen har økt. Den reelle veksten i ressursene kjenner jeg derfor ikke. Umiddelbart kan det derfor synes som om utviklingen av Stortingets kapasitet har gjort de folkevalgte bedre i stand til å endre regjeringens lovforslag. Denne konklusjonen kan imidlertid ikke trekkes så raskt. Som jeg har nevnt flere ganger i oppgaven, er det først og fremst to forklaringer som har blitt brukt til å forklare den

høye endringsandelen av regjeringens lovforslag. Det faktum at det har vært en langvarig tilstand av mindretallsregjeringer i Norge som har gjort det vanskelig for regjeringen å få flertall for sine saker, utgjør den av forklaringene som har vært hyppigst benyttet som forklaringsfaktor. I tillegg har det vært mye fokus på politikernes metoder for å tiltrekke seg oppmerksomhet fra velgerne, den såkalte symbol- eller markeringspolitikken. Begge disse bidrar til et mer aktivt Storting, mener mange. Jeg betviler ikke dette. Imidlertid har jeg i min oppgave valgt å sette fokus på i hvilken grad en tredje forklaring kan lanseres som et supplement til disse to. Det har vært min ambisjon å se på hvilken måte Stortingets kapasitet kan ha påvirket aktivitetsnivået til de folkevalgte. I min analyse av dette i kapittel 5 vurderer jeg det dit hen at kapasitet kan ha hatt en innvirkning i tillegg til de to andre forklaringene. Mer presist vil ikke et flertall i Stortinget være like godt i stand til å foreta de ønskede endringer hvis de ikke har tilstrekkelig administrative ressurser. Likedan vil ikke de folkevalgte kunne opprettholde det høye aktivitetsnivået overfor utøvende myndighet av samme grunn. På denne bakgrunn har Stortingets ressurser og utredningskapasitet vært en neglisjert og undervurdert faktor.

6.3 Veien videre

Det har ikke vært min ambisjon å vurdere hvorvidt Stortinget har behov for ytterligere hjelp i utførelsen av deres daglige arbeid. Heller ikke har jeg drøftet i stor grad hvilke konsekvenser maktendringene kan medføre. Selv om de folkevalgte fortsatt klager på at *tid* er det de har minst av, kan det ikke være meningen at de folkevalgte skal være en konkurrent til embetsverket. Det bør fortsatt være regjeringen som skal initiere og utrede med god hjelp fra ekspertene i departementene, mens Stortinget skal representere "*mannen i gata*" og "*det sunne folkevett*". I oppgaven har jeg ikke berørt dette spørsmålet utover å henvise til innstillinger der de folkevalgtes arbeidsvilkår behandles, og der problemstillinger for hvordan denne skal arte seg i fremtiden berøres. Både langvarige tilstander av mindretallsregjeringer, de folkevalgtes til tider "hesblesende" aktivitet overfor regjeringen i kampen om flere velgere og utstrakt kapasitetstilførsel *kan* gi uheldige konsekvenser. Ett viktig argument er at Stortinget da har mulighet, hvis og når den

måtte ønske det, å kaste regjeringen når den finner det for godt. I tillegg forstyrres regjeringen i deres langsiktige arbeid ved at de folkevalgte stadig setter dagsorden, og der statsrådene må bruke verdifulle ressurser og tid på *"brannslukking"*. Dessuten skapes det en grobunn for nye samhandlingsformer mellom de to statsmaktene, blant annet ved at Stortinget vedtar reformer som styrker deres stilling og tilsvarende innsnevrer og svekker regjeringens posisjon. Dette kan på sikt gi en situasjon ingen er tjent med.

LITTERATURLISTE

- Aftenposten (1999): "Mindretallsregjeringer bør ikke forekomme". 21. oktober.
- Aftenposten (2002): "Vil ha åpenhet om partiers pengegaver". 27. september.
- Apenes, Georg (1984): "Løvebakkens skog og trær", *Nytt Norsk Tidsskrift*, 1: 74-78.
- Apenes, Georg (1989): *Løven gjesper*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aubert, Vilhelm (1975): "Om makt", *Sosiologi i dag*, 5: 31-43.
- Bryce, James (1990): "Decline of legislatures", kap.3 i Philip Norton (red.) *Legislatures*. Oxford: Oxford University Press.
- Brofoss, Karl Erik (1991): "En beslutningsstrategisk analyse av statsbudsjettarbeid", i Tore Hansen (red.) *Offentlige budsjettprosesser*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Damgaard, Erik (1990): "Problemstillinger og disposition", kap. 1 i Erik Damgaard (red.) : *Parlamentarisk forandring i Norden*. Oslo : Universitetsforlaget AS.
- Egeberg, M., Olsen, J.p. og Sætren, H (1978): "Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat" i J.P. Olsen (red.): *Politisk organisering*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Eliassen, K.A. (1985) : "Rekrutteringen til Stortinget og regjeringen 1945-1985", s. 109-130 i Trond Nordby (red.) *Storting og regjering 1945-1985. Institusjoner og rekruttering*. Oslo : Kunnskapsforlaget.
- Eliassen, Kjell og Marino, Marit Sjøvaag (2000): "Democratization and Parliamentary Elite Recruitment in Norway 1848-1996", kap.9 i Heinrich Best og Maurizio Cotta (red.) *Parlamentaric representatives in Europe, 1848-2000: Legislative recruitment and careers in eleven European countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Helland, Leif (2001): *Preferanser, prosedyrer og informasjon: Betingelser for budsjett disiplin*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Dr.avhandling.
- Hernes, Gudmund (1975): *Makt og avmakt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hernes, Gudmund (1985): "Stortinget – makt og muligheter", *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 1: 35-43.
- Hernes, Gudmund & Nergaard, Kristine (1989) : *Oss i mellom. Konstitusjonelle former og uformelle kontakter Storting – regjering*. Oslo : FAFO.
- Matthews, Donald R. og Valen, Henry (1999): *Parliamentary representation. The case of the Norwegian Storting*. Columbus, Ohio: Ohio State University Press.
- Mo, Erik (1985) : "Stortinget", s.30-45 i Trond Nordby (red.): *Storting og regjering 1945-1985. Institusjoner – rekruttering*. Oslo: Kunnskapsforlaget.
- Narud, Hanne Marthe og Valen, Henry (2000): "Does Social Background Matter?", kapittel 4 i Peter Esaiasson og Knut Heidar (red.): *Beyond Westminster and Congress. The Nordic Experience*. Columbus, Ohio: Ohio State University Press.
- Nergaard, Kristine og Rasch, Bjørn Erik (1988): "Stortingets makt gjennom politikkutforming og politikkfortolkning", *Tidsskrift for Samfunnsforskning* 29: 53-64.
- Nordby, Trond (1996): "Brøl løve! Et innspill om Stortingets maktstilling", *Nytt Norsk Tidsskrift*, 13: 249-264.

- Nordby, Trond (2000): *I politikkens sentrum. Variasjoner i Stortingets makt 1814 – 2000*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Norton, Philip (red.) (1990): *Legislatures*. Oxford: Oxford University Press.
- NOU 1982: 3: *Maktutredningen. Sluttrapport*.
- Olsen, Johan P. (1983): *Organized democracy. Political Institutions in a welfare state – the case of Norway*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Pettersen, Erik Bolstad (1997): *Stortingets makt: Empirisk vurdering av hypotesen om "decline of parliaments" mot data om Stortingets lovbehandling i perioden 1945-96*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave.
- Ramndal, Lars (1962): "Lovførebuing i Stortinget" I *Lov og Rett* 1962, s.252f.
- Rasch, Bjørn Erik (1994): "Question Time in the Norwegian Storting - Theoretical and Empirical Considerations", I Matti Wiberg (red.) *Parliamentary Control in the Nordic Countries*. Helsinki: The Finnish Political Science Association.
- Rasch, Bjørn Erik (1996): "Parliamentarism, Legislative Dominance and Consolidation", I Wiberg (red.) *Multidisciplinary Views on Strategic Interactions*. Turku: University of Turku, Department of Political Science.
- Rokkan, Stein (1987): *Stat, nasjon, klasse*. Oslo : Universitetsforlaget AS.
- Rommetvedt, Hilmar (1990): "Norge: fra konsensuspreget flertallsparlamentarisme til konfliktfylt mindretallsparlamentarisme", kap. 3 i Erik Damgaard (red.): *Parlamentarisk forandring i Norden*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Rommetvedt, Hilmar (1995): "Personellressurser, aktivitetsnivå og innflytelsesmuligheter i et Storting i vekst". *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, årg. 11, nr. 4, 251-276.
- Seip, Jens Arup (1963): *Fra Embetsmannsstat til Eittpartistat og andre essays*. Oslo : Universitetsforlaget.
- Skjeie, Hege (1999): *Vanens makt: styringstradisjoner i Arbeiderpartiet*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Stordrange, Bjørn (1989): *Fra premisser til kompromisser. Om Stortingets lovbehandling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Stavang, Per (1998): *Parlamentarisme og folkestyre*. Bergen: Alma Mater Forlag.
- Strøm, Kåre (1990): *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press. Doktoravhandling.
- Svåsand, Lars (1994): "Partienes finansieringsmønster: Fra medlemmenes lommebøker til statsbudsjettet", kap. 7 i Knut Heidar & Lars Svåsand (red.): *Partiene i en brytningstid*. Bergen: Alma Mater Forlag AS.
- Weber, Max (1971): *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Wheare, K.C. (1963): *Legislatures*. London: Oxford University Press.
- Wiberg, M. (red.) (1994): *Parliamentary Control in the Nordic Countries*. Helsinki: The Finnish Political Science Association.
- www.uib/nsd.no (Fraksjonsmerkknadsarkivet)
- Østerud, Øyvind, Kjell Goldmann og Pedersen, Mogens N. (Red.) (1997): *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.

